

El plan provincial de cooperación a las obras y servicios de competencia municipal

M^a Teresa Carballeira Rivera
Profesora Titular Interina de Derecho Administrativo
Santiago de Compostela

SUMARIO: I. AUTODETERMINACION Y HETERODETERMINACION DE LA FUNCION PLANIFICADORA PROVINCIAL II. EL CONTENIDO COOPERANTE Y COORDINADOR DEL PPOS. III. LA LEGITIMACION DEL PPOS. IV. LA FINANCIACION DEL PPOS: 1. Cooperación estatal a los PPOS: el mecanismo de las subvenciones condicionadas. 2. Cooperación autonómica al PPOS. V. OTROS PLANES PROVINCIALES: EL PLAN DE ACCION ESPECIAL Y EL PLAN SECTORIAL.

I. AUTODETERMINACION Y HETERODETERMINACION DE LA FUNCION PLANIFICADORA PROVINCIAL

La forma habitual de cooperación a las obras y servicios municipales por la Diputación Provincial es el Plan Provincial de Cooperación a las Obras y Servicios de competencia municipal (en adelante, PPOS). Junto a éste, coexisten otros instrumentos de planificación de la provincia con idéntica finalidad, tales como los Planes de Acción especial y los Planes Sectoriales, y todas aquellas actuaciones singulares de carácter puntual que la Diputación realice en beneficio de los intereses municipales. De todo este instrumentario, el PPOS reviste capital importancia, no sólo por las operaciones cooperacionales que por su mediación se realizan, sino también por la larga tradición que le acredita en el ejercicio histórico de las competencias de las Diputaciones provinciales.

Ciertamente, el PPOS constituye el cuerpo arquitectural de la cooperación provincial a las obras y servicios de competencia municipal y, en este sentido, resulta particularmente gratificante observar cómo la vigente LRBRL se ocupó de conservar uno de los métodos de acción de gobierno más genuinamente sólidos y eficaces de la actividad provincial. Es así que, mirando en rededor, la articulación del núcleo competencial de la entidad provincial mediante el ejercicio de las potestades de planificación de las Diputaciones provinciales, constituye un ejemplo de gobierno en medio de la inhibición programatoria de los entes

territoriales. Inhibición que, desgraciadamente, resulta particularmente inoportuna en un sistema asentado sobre la descentralización política y administrativa, y que, por tal motivo, es fuente de desvertebraciones del poder cuando éste no actúa ordenadamente ¹.

Sin embargo, la propia contemplación de los valores positivos del método planificador no debe hacernos olvidar otro tipo de consideraciones colaterales inducidas de su virtualidad y necesarias para que este instrumento no suscite problemas frente a otro tipo de principios informadores de nuestro Ordenamiento, tales como el de autonomía local. Es así que, de una parte, ha de señalarse la necesidad de dotar de *legitimidad* ese acto complejo para que el mismo sea consecuencia del acuerdo y no de la imposición unilateral de criterios; en otros términos, se pone de manifiesto la necesidad de articular la planificación, tanto a nivel provincial como cualquier otra, sobre una base democrático-participativa. De otra, la de crear un modelo dinámico de intervenciones públicas basado en la *convergencia racional de las distintas programaciones* que se elaboren. Aspecto éste que alude directamente a la planificación y programación —en tanto que mecanismos de interconexión de las distintas acciones territoriales— como elementos que favorecen el desenvolvimiento coordinado del sistema y enlazan, dentro de los sensatos márgenes de la autonomía, los objetivos generales superiores con la acción directa de los agentes actuantes, y la planificación de éstos con la superior dictada por otros niveles territoriales.

Pues bien, la traslación de estas consideraciones al plano de la cooperación provincial arrastra, no sólo a declarar la virtualidad de la planificación en este campo y la obligada observancia de un determinado procedimiento en la elaboración del Plan, sino también a señalar la necesidad de proyectar la cooperación a través de instrumentos unívocos de acción. En concreto, la función actual que cumplen los PPOS se reconduce a la de garantizar unos mínimos estándares en la prestación de servicios públicos municipales y, conseguido ese objetivo, proceder a la corrección de los desequilibrios prestacionales, incidiendo de forma más acusada sobre las áreas municipales más desfavorecidas, de tal manera que se asegure el acceso de la población de la provincia al conjunto de los servicios mínimos de competencia municipal y la mayor eficacia y economicidad en la prestación de éstos. En tal sentido, será cometido primordial de la planificación provincial en

¹ Así, GARCIA DE ENTERRIA, *Estudios sobre autonomías territoriales*, Cívitas, Madrid, 1985, pp. 346, tras indicar la idoneidad del planeamiento como expresión de la coordinación formal, se detiene en señalar la aptitud de la actividad de planificación y programación para «engazar en una estrategia de conjunto coherente la totalidad de las acciones, planes y programas que los sujetos diseñen en el ejercicio de sus competencias».

materia de cooperación, promover la coordinación de los servicios municipales y desarrollar intervenciones activas en sectores donde exista una clara insuficiencia municipal para prestar, esencialmente, servicios mínimos obligatorios. Todo ello, evidentemente, orlado por ese carácter democrático-participativo que debe presidir la elaboración del Plan.

Pero además, existe un segundo orden de objetivos que igualmente debería satisfacer la planificación provincial evidenciado, por demás, en un segundo núcleo de responsabilidades de la provincia que aparece disciplinado en el art. 31.2.b) LRBRL. Según éste, son fines propios y específicos de la provincia la participación de la Diputación provincial «en la coordinación de la Administración local con la de la Comunidad Autónoma y la del Estado». A este respecto, la acción planificada provincial cumple un papel esencial, no ya en la coordinación y cooperación de determinados servicios de carácter municipal, sino en *la articulación coordinada del poder público territorial en materia de cooperación*. De acuerdo con esta línea, sería deseable que la actividad llevada a cabo por la provincia en orden a la cooperación municipal fuese la síntesis de todas las acciones públicas elaboradas en este mismo orden de fines por los distintos operadores jurídicos. De ser ello así, la percepción de la planificación provincial, en cuanto instrumento de carácter intermedio dentro del sistema territorial, aportaría una doble función, externa e interna, de la Diputación Provincial. En base a la primera, la Corporación provincial se convierte en sujeto que escucha, atiende y coordina el interés de las Corporaciones locales de base y lo transmite a las Instituciones políticas superiores; se configura en ente portavoz del nivel local y, por tanto, dotado de un efectivo grado de participación en la programación y planificación regional. En sentido inverso, la provincia debe transformarse, igualmente, en nudo de comunicación de las acciones públicas superiores e inferiores, sujetando la actividad de los entes locales de base a las directrices regionales y actuando como agente de desarrollo y ejecución de aquéllas. Desde una óptica interna, el rol de la provincia como sujeto participante de una política de coordinación y, consiguientemente, de integración de todo el sistema a través de instrumentos unívocos de actuación, supone la adecuación de su acción autónoma específica, tanto a nivel de intervenciones directas como las relativas a su actividad de planeamiento y programación, a los principios establecidos por la política autonómica y estatal programada. Estas, en cuanto superior o titular de un interés general no puede ser sino la conclusión y condensación de la suma de intereses afectados y participantes.

Sin embargo, el panorama actual dista mucho de discurrir por tales senderos. La desconfianza que barniza las relaciones Comunidad Autónoma-Diputaciones y la influencia que ejerce sobre este binomio la la-

bor cooperante del Estado, impulsa a que las Comunidades Autónomas, materialicen sus obligaciones de cooperación con los municipios a través de vías distintas a la planificación provincial. No es extraño, pues, encontrarse en todas nuestras Comunidades Autónomas con actividades de cooperación autonómica canalizadas a través de las Diputaciones y, otras que discurren ajenas a la labor provincial, nacidas al amparo de programas en los que los únicos interlocutores son el Municipio y la Comunidad Autónoma. Ello denota, no sólo la difícil comunicación que existe en la actualidad entre el Gobierno autonómico y la Diputación, sino también, la imposibilidad de dar cumplimiento al art. 31.2.b) LRBRL en cuanto aspira a crear en las Diputaciones un centro de relación y coordinación entre los entes locales de base y las Administraciones superiores. Pese a todo, y tal como señala Suay Rincón, esas competencias de coordinación en favor de la provincia no han sido desarrolladas por el legislador estatal y la posibilidad de su desarrollo depende únicamente de la voluntad de las Comunidades Autónomas que, hasta el momento, no han mostrado una proclividad hacia la cuestión ². Por contra, el propio sistema propende a eliminar ese puente coordinador tendido por la actividad planificada provincial, para depositar dicha facultad en manos de las Comunidades Autónomas.

II. EL CONTENIDO COOPERANTE Y COORDINADOR DEL PPOS

Centrándonos ya en el PPOS en tanto que fórmula de cooperación competencial de la provincia respecto de los municipios, vemos cómo el ejercicio y fines de esta técnica aparecen regulados en la LRBRL. En cuanto a éstos, la planificación provincial aspira, de acuerdo con el art. 36.1.a) LRBRL, a conseguir la *coordinación de los servicios municipales entre sí y la prestación de la ayuda y asistencia económica, jurídica y técnica que precisen los municipios* —o cualquier ente infraprovincial que señalen las leyes autonómicas— *para la prestación básica de los servicios mínimos obligatorios* (arts. 36.2.b) y 26.3 LRBRL). En otros términos, el PPOS persigue no sólo un fin «cooperante» sino también «coordinador», ya que el Plan provincial atiende no sólo a la cooperación, esto es, a asegurar y garantizar la íntegra y adecuada prestación de los servicios municipales y señaladamente los mínimos preceptuados por el art. 26.1 LRBRL, sino también a una finalidad de coordinación de los servicios municipales entre sí para garantizar que esa prestación a que hace referencia el art. 31.2.a) LRBRL sea efectivamente factible y

² SUAY RINCON, «Las competencias de coordinación», en *La provincia en el sistema constitucional*, Cívitas, Madrid, 1991 pág. 190, en cita.

eficaz, promoviendo para ello la aplicabilidad inmediata de aquellos mecanismos jurídicos que, como el de la coordinación, permitan conseguir la unidad de acción de todos los participantes. Pero vayamos por partes.

El hecho de que la provincia, o más concretamente, la Diputación provincial, actúe en calidad de cooperante, significa, entre otras muchas cosas, que, en ningún caso, va a asumir la titularidad del servicio, que ostentará invariablemente el municipio. La cooperación podrá realizarse, bien prestando directamente los servicios a los administrados, bien indirectamente, a través de cualesquiera otras formas previstas legalmente, esto es, apoyando financieramente al municipio en la realización de las obras o la prestación de servicios, colaborando con él en la ejecución o realizándola directamente y entregándola una vez finalizada. Pero, cualquiera que sea el modo, las obras y servicios contenidos en los PPOS son de competencia municipal, dado que la cooperación interadministrativa parte siempre de la formulación de *una actuación conjunta dentro de las respectivas competencias para la consecución de un fin determinado*. Y ello equivale a decir que cualquier inclusión por la Diputación provincial de obras y servicios que no sean de exclusivo interés municipal —se excluyen, por tanto, las que la Diputación considere de interés supramunicipal o provincial, que ha de realizar a través de otro tipo de planes (sectoriales o especiales)— llevaría a una desvirtuación del contenido material de los PPOS. Extremo al que han de asimilarse aquellos casos en que exista una negativa municipal a la realización de determinado servicio u obra, por cuanto la titularidad última de éstos corresponde al municipio y, por tanto, la propuesta de las mismas ha de ser decisión única y exclusiva de esta Corporación. Una conclusión en sentido inverso nos llevaría a afirmar un efectivo derecho de subrogación de las Diputaciones en las competencias municipales y, consiguientemente, a aceptar un derecho a la alteración de los títulos competenciales apoyándose en el principio cooperante. En este mismo sentido se pronunció recientemente el Tribunal Superior de Xusticia de Galicia, a través de sus Sentencias de 12 de Octubre de 1991 y 8 de noviembre de 1991. Según éstas, la articulación de los instrumentos de cooperación que regula la LRBRL en favor de las Diputaciones Provinciales conlleva, ante todo, una premisa básica:

«La de que *ninguno de los Entes sometidos a coordinación o cooperación pierda un ápice de sus competencias propias* (señaladas previamente en normas sustantivas al efecto) por el hecho de entrar en uno de esos instrumentos de carácter simplemente operativo y armonizado, nunca definidor de límites competenciales» (Fundamento tercero).

De ahí que una de las consecuencias más inmediatas que se desprenden del principio de inalterabilidad de los títulos competenciales, y que redundan en el proceso de elaboración de los PPOS, se concrete en esta premisa básica:

«Que las obras han de ser propuestas por el Ayuntamiento regidor del territorio en que vayan a realizarse, y que ningún otro organismo puede decidir qué obras de las de esa competencia municipal son las convenientes para ese concreto municipio; otra conclusión supondría la intromisión de otro organismo en facultades de asunción municipal, resultando inaceptable en un Estado compuesto como el español » (Fundamento segundo).

Ahora bien, ese fin cooperante del PPOS, y lo que ello implica según hemos visto, no puede oscurecer la función provincial de *coordinación* que ostenta la Diputación sobre los servicios de competencia municipal a través de la elaboración del PPOS, puesto que, tal como señala el art. 36.1.a) LRBR, también será competencia de la Diputación «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». Desde esta perspectiva, el principio coordinador adquiere una *vis* propia y peculiar que incide, no sólo en la modulación de las competencias sino también en la forma de interiorizar el mismo, puesto que pasa de ser una pura directriz teórica a una técnica de inmediata aplicación en el campo de la articulación competencial de los distintos entes públicos.

En este sentido, la vía para conseguir ese objetivo coordinante puede revelarse de dos modos, *material* y *formal*. En cuanto a la primera, el efecto coordinador queda encadenado a la propia forma de articulación de la planificación provincial. Es así que, los municipios, destinatarios inmediatos de ese modelo planificado de cooperación, participan activamente en la formulación de los contenidos, prioridades y objetivos del plan provincial y de este modo y mediante la transmisión a la Diputación de las propuestas, datos y deficiencias infraestructurales del área municipal, se logra dar un *corpus coordinador* a la cooperación provincial; función ésta que cumplen materialmente las Diputaciones, al ajustar las demandas reales a las expectativas de crecimiento y desarrollo del ámbito prestacional municipal, de acuerdo con la capacidad financiera de los entes cooperantes.

No obstante, esta perspectiva no oscurece la *imposición formal* de una *coordinación* de los servicios municipales. Los Planes provinciales, tal como indica la LRBR, tienen como fin primordial promover la coordinación de los servicios municipales y desarrollar, en tal sentido,

intervenciones activas en sectores donde se manifieste una clara insuficiencia municipal, de cariz económico y técnico, para prestar servicios obligatorios. De acuerdo con este contexto, la interpretación que cabe dar a la coordinación efectuada por la provincia respecto de los municipios, será, además de la implícita en la elaboración del plan, aquella otra orlada por ese carácter forzoso, consecuencia de un interés público cualitativamente superior y diverso al del municipio, bien sea por la trascendencia del interés propio municipal, la concurrencia, o bien el condicionamiento que éste ejerce sobre los intereses de la Administración provincial, que son, en definitiva, los intermunicipales. En otro término y tal como lo manifestó recientemente el Tribunal Superior de Justicia de Cataluña en la Sentencia n.º 21, de 16 de enero de 1992, la actuación del principio coordinador parte siempre de un sustrato caracterizado por la existencia de competencias concurrentes en una misma materia y la existencia de intereses diversos y por tanto, supone siempre, desde la perspectiva puramente formal del principio, «un cierto poder de dirección que resulta de la posición de supraordenación en que se encuentra el que coordina respecto del coordinado» (Fundamento quinto).

La única particularidad que cabe alegar en este sentido es que el ejercicio de las facultades de coordinación por la provincia no puede, en ningún caso y al igual que ocurría con la cooperación, promover la alteración de los títulos competenciales y, consiguientemente, no cabe apelar a este instrumento de relación para incluir en el PPOS obras y servicios no consentidos por los municipios, ya que ello sería tanto como legitimar a un ente para asumir las correspondientes facultades y actuar en sustitución de otro y sobre un ámbito competencial ajeno³. Y ello es así porque, tal como declara la citada sentencia catalana a la

³ Un pronunciamiento opuesto ha sido el realizado por la Sala de lo Contencioso-administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Galicia, en Sentencia de 5 de diciembre de 1990, que resolvió el recurso interpuesto contra el PPOS elaborado por la Diputación provincial de Lugo para el año 1988. Según éste, la coordinación provincial contemplada en el art. 36.1.a) LRBRL, cuya instrumentación se efectúa mediante los planes provinciales de cooperación (art. 36.2 LRBRL), permite que sea «en este supuesto de *insuficiencia o inconveniente prestación de los servicios* municipales mínimos, sintéticamente coincidentes con los llamados a incluirse en los Planes [...] cuando el ámbito de decisión es de la provincia y puede ejecutarse sin la aceptación del municipio afectado» (Cdo. cuarto) (subrayado nuestro). De ahí que no sea necesario el previo acuerdo municipal para incluir obras y servicios en los Planes provinciales de cooperación, siendo la única exigencia que esta actuación comporta, la «*específica motivación* por parte de la Corporación provincial al aprobar definitivamente el respectivo Plan, en cuanto afecte a la voluntad y actuación de los municipios afectados, provocando su ausencia la anulabilidad del acto en los términos del art. 48.2 de la LPA» (Cdo. quinto). Igualmente se expresa la Sentencia emitida por este mismo Tribunal con fecha de 27 de noviembre de 1990. No obstante, dicha doctrina quebró a raíz de las STSXG de 12 de octubre y 8 de noviembre de 1991, que mantienen la inalterabilidad de los títulos competenciales como piedra basilar de toda la interpretación jurisprudencial.

que venimos aludiendo, hablar de coordinación es hablar igualmente de entes dotados de propia autonomía decisoria y competencias y, por tanto,

«la difícil función de coordinar parte siempre de la idea previa de reconocimiento de las competencias del ente coordinado, pues si éstas se absorben o se anulan, ya no tendría sentido aplicar el principio de coordinación, pues no se puede coordinar en entes y órganos que carezcan de una determinada potestad de decisión. Por ello, puede considerarse el principio de coordinación, tal como lo entiende este Tribunal, como sinónimo de eficacia» (Fundamento quinto).

Ello no quiere decir, sin embargo, que esa coordinación formal que ostenta la Diputación provincial en el ejercicio de una actividad cooperante planificada en el ámbito municipal, no pueda materializarse de alguna forma efectiva, sino tan sólo que su articulación no ha de extravasar esos límites ⁴. Antes bien, entendemos que el ejercicio de los instrumentos coordinadores por parte de los órganos provinciales en beneficio de la homogeneidad técnica y la armonía de resultados se ha de manifestar no sólo como posible sino como aconsejable para que el sistema sea eficaz. En este sentido, la Diputación provincial sí ostenta *plena capacidad para establecer los criterios* —de acuerdo con unas bases objetivas y sin perjuicio de la coordinación ejercida por la Administración autonómica— a los que sujetar su actividad cooperante sobre los municipios y el *poder para decidir y seleccionar*, dentro de las obras municipales propuestas, aquéllas que, por estar acomodadas al procedimiento y objetivos señalados por ésta, merezcan ser realizadas y desestimar, consiguientemente, las que considere inadecuadas, bien por revestir un carácter no prioritario, bien por cualesquiera otras causas que hagan inadecuada su ejecución o prestación desde la perspectiva intermunicipal.

⁴ En este sentido, el Tribunal Constitucional tuvo ocasión de declarar que, ya estemos ante un poder que presupone una cierta «voluntariedad» de las partes en relación (cooperación), ya ante un «cierto poder de dirección consecuencia de la posición de superioridad en que se encuentra el que coordina respecto del coordinado» (coordinación) (STC 214/1989, de 21 de diciembre, f.j. 20), resulta imposible extender ilimitadamente la proyección de los efectos de estos mecanismos hasta menoscabar la autonomía local. En otros términos, la traducción positiva de estos mecanismos se halla flanqueada por dos límites que suponen, por abajo, la preservación de «un ámbito de decisión autónoma para el coordinado»; y, por arriba, una diferenciación de tales técnicas de las típicas de control.

Consiguientemente y haciéndonos eco de la idea del Tribunal, «los medios y técnicas de coordinación deben respetar un margen de libre decisión o discrecionalidad en favor de las Administraciones sujetas a la misma, sin la cual no puede existir verdadera autonomía» (STC 27/1987, de 27 de febrero, f.j. 4°).

III. LA LEGITIMACION DEL PPOS

Para la formulación del PPOS, según hemos visto, se parte siempre de la aceptación voluntaria del municipio de que determinado servicio u obra sea prestado o ejecutada por la provincia ⁵. Esta aquiescencia se plasma a través de dos mecanismos. Uno, fundado en la propia base democrático-participativa del plan, a cuya elaboración acuden los municipios, suministrando datos, fijando prioridades de actuación o señalando las deficiencias de su área a través del envío de la programación y planes por él realizados. Y otro, en las aportaciones económicas que, necesariamente, han de efectuar los municipios para la elaboración de esas obras o la prestación del servicio, aportación que será, como mínimo del 5% del total ⁶. De este modo, se crea tácita y explícitamente una cooperación consentida y deseada por las partes, que se apoya en una base real, tomada de datos objetivos y plasmada en los respectivos programas municipal y provincial. La aceptación de los criterios de cooperación, ya sea en cuanto al diagnóstico de la situación como a las soluciones ofrecidas para el reparto de medios económicos y la selección de obras y servicios, es cuestión pacífica y querida por los receptores de la ayuda provincial, siempre y cuando, claro está, las decisiones provinciales no se desvíen de ese fin equilibrador y de solidaridad intermunicipal que le fija la Ley.

La plasmación positiva de este fondo legitimador del Plan referido a la participación municipal, se refleja en un iter concreto. El Plan provincial de carácter anual, determina los objetivos establecidos en el art. 36.1, apartados a) y b) LRBRRL, de acuerdo con las previsiones que previamente se establecen en un Plan plurianual cuatrienal de inversiones locales, formulado por las Diputaciones. La Corporación provincial toma como base de elaboración de su actividad programatoria la Encuesta de Infraestructuras y equipamientos locales que elabora el Ministerio para las Administraciones Públicas en colaboración con éstas ⁷, y cuyos resultados sujetan igualmente a la programación municipal. El

⁵ Vid. en contra, las Sentencias del Tribunal Superior de Xusticia de Galicia de 5 de diciembre de 1990 y 27 de noviembre de 1990, citadas *supra*, si bien sustentando su posición en el Real Decreto 1673/1981, de 3 de julio, sobre régimen de planes provinciales de obras y servicios, hoy sustituido por el Real Decreto 665/1990, de 25 de mayo.

⁶ Vid. art.6 del Real Decreto 665/1990, de 25 de mayo.

⁷ De hecho, el art. 3 del Real Decreto 665/1990, tras definir la Encuesta como «instrumento objetivo de análisis y valoración de las necesidades de dotaciones locales a efectos de la cooperación económica local del Estado», impone esa base objetiva de información a todas las Diputaciones, de tal manera que «la omisión de una actualización periódica por parte de las Diputaciones provinciales podrá determinar su exclusión de la cooperación estatal regulada en este Real Decreto». Requisito derivado de la facultad del Estado de imponer subvenciones condicionadas a la cooperación provincial, según el art. 36.2.a) LRBRRL.

municipio, por su parte, debe elaborar un Plan plurianual cuatrienal sobre obras y servicios municipales en el que se señalen las perspectivas de desarrollo e inversión de los próximos cuatro años. De su desarrollo específico se ocupa el Plan anual municipal, y sendos instrumentos se remiten a las Diputaciones provinciales para que, de acuerdo con los datos y demandas del municipio, elabore ésta su programación ⁸. Con ello se da contestación a la participación del municipio en la elaboración del PPOS, tal como preceptúa el art. 36.2.a) LRBRL.

Así pues, la tramitación del Plan Anual provincial de cooperación se trazará según el iter procedimental descrito. Su contenido podrá ir destinado a zonas o servicios específicos del área provincial, o bien, abarcar todo el conjunto. La aprobación correrá a cargo de la Diputación provincial «después de haber dado participación a la Administraciones del Estado y de las Comunidades Autónomas, y previo informe de la Comisión provincial de colaboración con las Corporaciones locales» (art. 32.4 TRRL). A ello, ha de añadirse la facultad de coordinación de las Comunidades Autónomas, que podrá someter la elaboración del Plan a las peculiaridades y requisitos que estime su criterio (art. 36.2. a) LRBRL). Giro administrativo éste, que trata de cubrir la descoordinación inicial de la planificación de todos los niveles implicados en la cooperación a los servicios municipales, mediante la instrumentación de medios y técnicas colaterales incidentes en la fase final o inicial de la planificación. Esta situación, que se reproduce a otros muchos niveles de la acción pública provincial, autonómica y estatal, resultará, en algunos casos, un débil paliativo a la desconexión existente arrastrando, incluso, la incomodidad de los sujetos sobre los que tales medidas se proyectan. Un problema que bien pudiera solucionarse, acudiendo al uso de las técnicas programatorias como medio habitual de expresión y conexión de la acción pública de los entes políticos.

IV. LA FINACIACION DEL PPOS

La proyección de un sustrato legitimador del PPOS no agota el discurso cooperante de las Diputaciones provinciales. Hay dos cuestiones más que inciden sobre la labor cooperante planificada de la provincia. De una parte, y como ya pusimos de relieve, su desafortunada ubicación en el iter actuante de las Administraciones públicas. De otra, y como consecuencia de lo anterior, la necesidad de vincular la

⁸ Vid. Circular de 27 de julio de 1990, sobre Plan plurianual cuatrienal de inversiones locales y Plan anual de cooperación de 1991 (Sección de planes de obras y servicios de la Diputación de La Coruña). También, Real Decreto 665/1990, de 25 de mayo de cooperación económica del Estado a las inversiones locales.

planificación provincial a la acción pública superior. A este respecto, la desconexión inicial que existe entre la planificación provincial y la autonómica o estatal, la imposibilidad casi general de hacer partir la tarea provincial de un cuerpo programado a nivel superior de la que la planificación provincial fuese una emanación directa y autónoma de los objetivos preestablecidos en el ámbito del superior interés, la formulación de intervenciones paralelas y no siempre conciliadas con la llevada a cabo por la provincia, e incluso, el carácter bifronte del régimen local, son factores que estimulan la incoherencia y disfuncionalidad del sistema.

Esta cuestión se trata de salvar en nuestro ordenamiento a través de la articulación de las técnicas de coordinación formal previstas por el art. 59 LRBR. Técnica, por otro lado, no exenta de una cierta dosis de desasosiego y conflictividad entre las partes en relación, que causa, en numerosas ocasiones, la judicialización de las actuaciones. Y es que, ciertamente, evitar la anarquía de las intervenciones se ha convertido en el caballo de batalla de nuestro sistema organizativo. Para ello, el uso de una técnica relacional, como la coordinación, que el propio ordenamiento declara subsidiaria de otras (art. 59.1 LRBR: «...para el caso que dicho fin [la coherencia de las actuaciones] no pueda alcanzarse por los procedimientos contemplados...») y cuyo desarrollo exige la activación de vías forzadas y puntuales de ajuste a través de la superior dirección de otro ente, no es siempre el único medio de favorecer la coherencia de las actuaciones.

Junto a esta proyección formal de la coordinación, existe otra material que utiliza canales muy distintos para llegar a obtener esa tan necesaria armonía de la acción pública. Así, si observamos la forma en que el Estado contribuye a la actividad cooperacional de la provincia, veremos cómo estos actos de cooperación financiera rozan los límites, cuando no lo materializan, de un efectivo poder de dirección y modulación del ejercicio de la competencia provincial en ese sector. La propia LRBR establece en el art. 36.2.a) *in fine*, que la financiación de los PPOS por parte del Estado y Comunidades Autónomas, se hará a través de subvenciones que «pueden sujetar a determinados criterios y condiciones en su utilización o empleo». Extremo, igualmente, plasmado en el art. 40 LRHL y que, dados los términos genéricos en los que se mueven las subvenciones condicionadas, pueden ser fuente de creación de unos efectivos poderes de sujeción y control en el ejercicio de las competencias provinciales.

El hecho de que se llegue por esta vía a una necesaria compenetración de las distintas acciones públicas, es indicador más que suficiente de las deficiencias del sistema. Un sistema político-organizativo

fraccionado en innumerables unidades autónomas no es supuesto objetable siempre y cuando, como señala Nieto, «los distintos órganos se articulen en un sistema vertebrado por el que circulen con fluidez las informaciones y decisiones. Pero cuando la Administración es invertida, el Estado se convierte en algo amorfo y se produce un “desparamiento del poder” en unidades semiindependientes en cuanto incoexas pero, por lo mismo, débiles e ineficaces»⁹. Por eso, antes que tachar los modos como improcedentes jurídicamente, se nos antoja pensar que tales manifestaciones no son más que el producto de una evidente carencia en la configuración de los poderes autónomos, en tanto en cuanto no se logra la homogeneidad técnica y la acción conjunta de las actividades dentro del sistema.

1. Cooperación estatal a los PPOS: el mecanismo de las subvenciones condicionadas

El Real Decreto 665/1990, de 25 de mayo, ha regulado recientemente la cooperación económica del Estado a las inversiones de las entidades locales. Esta cooperación, que desde tiempo venía realizándose únicamente a través de los PPOS, se diversifica ahora en varias secciones mediante la creación por el Ministerio para las Administraciones Públicas de un Programa de Cooperación Económica Local del Estado (en adelante PCELE), de carácter cuatrienal. Para la determinación de sus contenidos, el Estado hace uso de la potestad planificadora de las Diputaciones provinciales, tomando como suyos los contenidos del plan provincial, a efectos de realizar la cooperación a los entes locales, y utiliza como base objetiva común de información, la Encuesta de infraestructuras y equipamientos locales, elaborada por las Diputaciones con la colaboración técnica del citado Ministerio.

El PCELE se divide en tres secciones: una *General* destinada a subvencionar los Planes provinciales de cooperación; otra *Especial*, para programas de acción especial en comarcas y zonas con déficit de infraestructura y equipamiento locales; y una última, *Sectorial*, que abarca todos los programas específicos de competencia local. De éstos, el primero comporta mayor interés.

La *Sección General* del PCELE, toma como objetivos prioritarios la financiación de las inversiones necesarias para la prestación de los servicios mínimos obligatorios que determina el art. 26 LRBRL, sin perjuicio de los establecidos por el art. 25 de dicha Ley. Para obtener la

⁹ NIETO, *La organización del desgobierno*, Ariel, Barcelona, 1984, pág.40.

colaboración económica del Estado en la financiación del Plan provincial de cooperación a las obras y servicios de competencia municipal, las Diputaciones deben someterse a un determinado iter procedimental impuesto por el Estado que incluye criterios y controles específicos. Aquellas, tal como declara el citado Real Decreto, «sin perjuicio de las facultades de coordinación de la Comunidad Autónoma respectiva» elaborarán, primeramente, un Plan plurianual de inversiones locales sobre cuya base formulan los Planes anuales de cooperación a las obras y servicios municipales. Estos Planes, o más concretamente, la propuesta de Plan, a efectos de lograr una subvención estatal, se remiten para su *informe preceptivo* a la Comisión provincial de colaboración con las Corporaciones locales. Posteriormente, se envían al Ministerio que lo *analiza y coteja* con las previsiones del PCELE y decide, consiguientemente, acordar o no la subvención que podrá alcanzar como máximo el 50% del total presupuestado. Una vez cumplimentada esta fase, el Plan se remite a la Diputación provincial para su *aprobación definitiva o modificación*, en su caso.

Dentro de las condiciones establecidas por el subvencionante se hallan las relativas al inicio de las inversiones planeadas que tendrán lugar antes del 1 de octubre de ese año, y su ejecución se ceñirá al año siguiente a aquel en que hubiera sido concedida la subvención. Además, y tal como expuso doctrina reiterada del Tribunal Constitucional, se han de entender entre las obligaciones del ente subvencionado, las de *emitir un informe* trimestral y final al Ministerio para las Administraciones Públicas de los gastos y obras realizados. En este sentido, tal y como expresa el art. 14 de Real Decreto 665/1991, las Diputaciones provinciales remitirán al Ministerio trimestralmente «las relaciones de certificaciones de obras o de gastos, si se realizan las obras por la Administración, que hubieran sido aprobadas en el período». Igualmente deberán, «en el primer trimestre siguiente al término del plazo de ejecución, remitir al Ministerio copia de la liquidación del Plan y Memoria de las realizaciones alcanzadas» (art. 15).

Este deber de información es perfectamente encajable dentro de las posibilidades que tiene el ente subvencionante de determinar criterios y condiciones del empleo de la subvención. A este respecto, tal como señalan, entre otras la STC 96/1990, de 24 de mayo y la 20/1988, de 27 de octubre, esa obligación de emisión de informes al ente subvencionante no debe de entenderse como una suerte de «control administrativo interno de justificación del gasto por razón del origen estatal de los fondos públicos, lo que ciertamente sería, por exorbitante, incompatible con las exigencias de la autonomía financiera». De lo que aquí se trata es de «un deber de carácter meramente informativo necesario para el cumplimiento de la Administración estatal de su propio control

presupuestario interno y para que el Estado efectúe el seguimiento y evaluación de los programas subvencionados» (STC 96/1990, f.j. 16).

Sin embargo, las condiciones dictadas por el Estado no se detienen en estos aspectos. Junto a ellos, el Real Decreto 665/1991 contempla otros de carácter más riguroso. Así, dentro de las medidas de coacción directa para asegurar el destino de la subvención concedida a título de cooperación económica a la Corporación provincial, se hallan actividades estatales de intervención específicas. Entre ellas, el *control financiero* que realiza en los términos previstos por el Real Decreto 1091/1988, de 23 de diciembre, que aprueba el Texto refundido de la Ley General Presupuestaria. Y la *suspensión* de la subvenciones, que se producirá «si del seguimiento de la contratación del Plan de cooperación o de su grado de ejecución se evidenciara que existe retraso injustificado en el cumplimiento del mismo» (art. 14). En esta misma línea se halla la obligación de reintegrar al Tesoro público las subvenciones libradas y no utilizadas (art. 15).

Este mismo afán de control por parte del Estado, le inclina también a establecer una serie de *poderes de dirección sobre la gestión de la subvención* llevada a cabo por las Diputaciones. A estos efectos, el Real Decreto que venimos examinando, supedita el libramiento de las cantidades a transferir a una serie de condicionantes. Según el art. 13, «en base a las certificaciones de adjudicaciones de las obras subvencionadas del Plan de cooperación o a los acuerdos de ejecución de las obras por la Administración, en su caso, el Ministerio para las Administraciones públicas librará a las Diputaciones provinciales el 75 % del importe de su aportación a las mismas». El 25 % restante se remitirá «al recibirse la certificación final de la obra y el acta de recepción provisional de la misma».

Esta obligación choca abiertamente con la doctrina general relativa a gestión de subvenciones por la entidad receptora que establece, como regla general, la gestión descentralizada de las subvenciones, ya que lo contrario convertiría una transferencia de fondos en «un simple sistema de pagos a justificar entre órganos que mantienen relaciones de subordinación o jerarquía entre sí»¹⁰. No es aceptable, por tanto, tal como expresa la STC 201/1988 de 27 de octubre, que el control del gasto público por el Estado, de indiscutible aplicación a las subvenciones que constan en los presupuestos generales del mismo, puedan llevar a dejar

¹⁰ Así lo expresan entre otras las STC 96/1990, de 24 de mayo, STC 152/1988, de 20 de julio; STC 201/1988, de 27 de octubre, STC 95/1986, de 10 de julio, STC 146/1986, de 24 de noviembre. Sobre todo, *vid.* MEDINA GUERRERO, «La incidencia del poder de gasto estatal en el ejercicio de las competencias autonómicas», *REDC* n°30, 1990, pág.65 y ss.

en manos de la Administración estatal «la disposición o reserva de los créditos, y por tanto, la determinación de sus definitivos importes y condicionantes, supeditando además el libramiento, es decir, el efectivo ingreso de las cantidades a transferir, a la remisión previa de una información normalizada en la que consten la relación de beneficiarios y el objeto y cuantía de las subvenciones aprobadas en el trimestre precedente». En este caso, nos hallaríamos ante un control exorbitante que invade la autonomía del ente receptor y lo convierte, consecuentemente, en ente gestor de la acción cooperante de otro al reconducir todo el margen de desarrollo de la actividad autónoma a un mero aspecto instrumental, adjetivo y procedimental.

El análisis de estas cuestiones nos llevan a observar no sólo la técnica subvencional, sino también la forma en la que ésta se proyecta en la actividad cooperante de las Diputaciones provinciales. En un primer orden de cuestiones, hay que destacar que las subvenciones de carácter finalista, como sucede en este caso, nos sitúan ante competencias concurrentes del Estado y de las Diputaciones, de lo que se deriva, *prima facie*, que debe existir un respeto a los títulos competenciales del ente subvencionado, de tal modo que «el Estado no puede condicionar las subvenciones o determinar su finalidad más allá del alcance de los títulos competenciales que amparen su intervención». Título que, en este supuesto, no es de coordinación de ninguna actividad sino de cooperación. Esto supone tanto como reconocer que, tal y como declara la STC 39/1982, de 30 de junio, la subvención no es un concepto que delimite competencias ni un título que atribuya un poder de invasión de las competencias del ente subvencionado, de modo que «permita desconocer, desplazar o limitar las competencias materiales del receptor» (STC 179/1985 y 201/1988). La relación jurídica subvencional lo único que supone es que las competencias que ambos entes ostentan sobre una misma materia «entran en un marco necesario de cooperación y colaboración, en cuanto se orientan a una actuación conjunta en la que no deben mermarse las competencias de ninguno» (STC 201/1988, f.j.2).

Bien es cierto que el otorgamiento de la subvención afectada a destino se dará dentro de unos criterios y condiciones fijados por el subvencionante para su utilización, y que el único modo de evitar las posibles desviaciones o la plena efectividad de la medida subvencional, es a través de la puesta en funcionamiento de controles de gestión por parte del Estado. Sin embargo, esa capacidad de fijar medidas de control específicas por parte del subvencionante para comprobar el destino dado a las transferencias de capital condicionadas, si bien son válidas, no pueden desconocer unos límites, y esos son los recogidos desde la perspectiva de la autonomía financiera del ente y el respeto a las competencias propias sobre el sector. En pocos términos, la afectación finalista

de la subvención no puede privar a la Diputación de la gestión de las correspondientes cantidades asignadas ni del desarrollo de una política propia en el sector subvencionado, sobre todo si se tiene en cuenta que en este caso concreto la actividad del Estado es meramente cooperante, no coordinadora.

Lo dicho hasta ahora tiene holgada lectura en la forma y procedimiento que el Estado utiliza para ejercer su competencia—deber de cooperación en el citado Real Decreto—. El Estado, amparándose en un título de contenido cooperante, ejerce sus competencias de cooperación económica a las inversiones de las entidades locales apoyándose en el uso de técnicas de intervención, de intensidad igual o superior a las que utilizan las Comunidades Autónomas en el ejercicio de sus competencias de coordinación de los distintos Planes provinciales. Consiguientemente, el papel de las Diputaciones queda reducido a estructuras instrumentales al servicio de una política superior. El Estado no se limita a utilizar el aparato provincial para ejercer unas competencias de cooperación, sino que materialmente está modulando el ejercicio de las competencias propias provinciales en este extremo, utilizando como vía de canalización de ese poder de supraordenación la técnica cooperante. Así pues, a través de los antedichos actos procedimentales y la sujeción de la planificación provincial de cooperación a los programas y Encuesta estatales, se opera una auténtica coordinación a la que no es ajena un férreo poder de dirección estatal de la actividad provincial, evidenciado principalmente en libramientos condicionados, suspensión de subvenciones, o actos de aprobación y aceptación previa por la instancia estatal de las actividades planificadas por la Diputación provincial quien, en último extremo, ratifica lo anterior o, en su caso, corrige y subsana. Extremo al que hay que añadir la falta de participación de los órganos provinciales en la elaboración de la programación estatal de cooperación.

Esta realidad nos lleva a un último punto de reflexión. En primer lugar, pese a hallarnos ante un programa estatal denominado de cooperación económica, las técnicas utilizadas propenden, desde el punto de vista administrativo, a constatar una interiorización de la técnica coordinadora como un efectivo poder de dirección —en este caso, indirecto— del Estado que sujeta el ejercicio de las competencias provinciales al cumplimiento de una serie de requisitos tasados. Es verdad que aquí existe un derecho público subjetivo de petición del ente beneficiario que, implícitamente, conduce este nivel de relación interadministrativa hacia la aceptación voluntaria del ente que pretende la financiación estatal. Pero no es menos cierto que, juntamente con el tono voluntarista de la fórmula, subyace toda una serie de mecanismos de sujeción, aprobación y supervisión que modulan la libre disposición del ente en

materias de su competencia para adaptar el ejercicio de las funciones provinciales a las exigencias de la programación estatal ¹¹.

Este extremo queda reforzado desde la *perspectiva fiscal*, puesto que esos ingresos estatales no tributarios materializados en una técnica subvencional de carácter finalista, suponen uno de los principales nutrientes de las haciendas provinciales, lo que, en cierto modo, pone en entredicho el principio de suficiencia financiera del ente. La importancia cualitativa que las subvenciones condicionadas tienen en el régimen de ingresos fiscales transferidos por el Estado al ente local, hace que sean tenidas en cuenta a la hora de abordar la denominada *coordinación fiscal*. Con ella se alude a «un conjunto de técnicas que tienden a armonizar las estructuras, las actuaciones y los intereses de los sistemas fiscales del Estado, de las Comunidades Autónomas y de las entidades locales» ¹². En concreto y respecto de la hacienda provincial se pretende, a través de la puesta en práctica de esa acción integradora de las distintas intervenciones financieras que es, en realidad, a lo que aspira la coordinación fiscal, crear una «Hacienda suficiente para la satisfacción de las correspondientes necesidades o la gestión de sus respectivos intereses» ¹³. En otras palabras, se *trata de hacer enteras y completas las Haciendas locales*, por lo que tal coordinación constituye un factor permanente y eficaz de las relaciones entre la Hacienda estatal y la provincial que, obviamente, ejercita y aplica unilateralmente el Estado ¹⁴.

A la vista de esto, fácilmente se puede concluir que, dados los términos en los que se mueve el otorgamiento de subvenciones condicionadas

¹¹ A este respecto SANCHEZ MORON, *La autonomía local. Antecedentes históricos y significado constitucional*, Cívitas, Madrid, 1990, pág. 193-194, al hacer alusión a las subvenciones condicionadas, señala que, si bien es una fórmula de cooperación, existe en ella un componente que incide en la esfera de la libertad de decisión política de las corporaciones autónomas, por lo que el ofrecimiento condicional de subvenciones suele responder al ejercicio de competencias concurrentes de la administración oferente y la administración beneficiaria.

¹² Vid. ROVIRA I MOLA, A. DE, «Subvenciones y participaciones», en la obra colectiva *Manual de Derecho Tributario local*, Generalitat de Catalunya, Barcelona, 1987, pág.76.

¹³ Sobre el concepto jurídico y económico de la coordinación integradora, *ibidem*, pág. 77 y ss.

¹⁴ A este respecto señala ROVIRA I MOLA, *ibidem*, pág.77, que los criterios adoptados para lograr una coordinación a nivel fiscal pueden llevar a un reforzamiento del centralismo estatal o de la autonomía local. Sin embargo, la solución que actualmente se postula a la vista del desenvolvimiento coordinado del sistema fiscal, «se alejan de las pretensiones de la autonomía tributaria para acercarse, en mayor o menor medida, al menos en el ámbito de las Haciendas locales, a los tentaculares imperativos del centralismo fiscal».

del Estado a las Diputaciones provinciales y la importancia que éstas revisten en la adquisición de una suficiencia de la Hacienda provincial, se está canalizando un determinado modo de ejercer las competencias provinciales. O lo que es lo mismo, se imprime un cierto poder de dirección del Estado sobre la actividad de las Diputaciones provinciales, so pena de restricción de uno de los recursos más importantes del ente —el compuesto por los ingresos fiscales transferidos—, de los que evidentemente forma parte el instituto subvencional ¹⁵.

Desde otro ángulo, debe destacarse igualmente la previsión efectuada por el Real Decreto 665/1991 que deja a salvo la posible coordinación de la acción provincial por parte de las Comunidades Autónomas en la formulación de los PPOS. Coordinación que, tras lo expuesto y a la vista de las diferentes leyes autonómicas existentes sobre la materia, se nos ofrece, incluso, como técnica más benévola de modulación de la actividad provincial sobre cooperación municipal y que, en cualquier caso, guarda mayor congruencia con el espíritu constitucional y el principio de autonomía provincial que desarrolla la LRBRL.

Por lo demás, parece que ese «sin perjuicio de la coordinación autonómica» plasmado en el art. 4.1 de Real Decreto conecta directamente con la Disposición Adicional quinta, según la cual las aportaciones del Estado en materia de cooperación correspondiente a la Sección General del Programa estatal se realizará en favor del Plan Unido de Obras y Servicios catalán, instrumento éste a través del cual se materializa la coordinación autonómica de la actividad cooperante de las provincias catalanas. En cualquier caso, la financiación que otorgue el Estado dependerá en gran medida de las precisiones que éste establezca en sus programas y no de la mayor o menor coordinación de la actividad cooperante provincial con la política autonómica. Ello pone de relieve, nuevamente, el carácter bifronte del régimen local y sus desventajas ¹⁶,

¹⁵ Esta causa es la que conduce a la Carta Europea de Autonomía local de 5 de octubre de 1985 a establecer matizaciones a propósito de la subvención. Así el art. 7 señala: «En la medida de lo posible, las subvenciones condicionadas a las Entidades locales no deben ser destinadas a la financiación de proyectos específicos. La concesión de subvenciones no deberá causar perjuicio a la libertad fundamental de la política de las Entidades locales, en su propio ámbito de competencias».

¹⁶ Como dice BAYONA Y ROCAMORA, «La organización territorial de Cataluña: marco jurídico y propuestas», *Autonomías*, 5, 1986, pág.19, la bifrontalidad es «garantía para no poder alcanzar un modelo suficientemente claro y definido de organización territorial»; y al mismo tiempo, «dificulta también el establecimiento de una organización territorial propia en el seno de la Comunidad Autónoma, dado que admite paralelamente una incidencia estatal que puede alterar notablemente los elementos básicos del modelo diseñado por la Comunidad Autónoma». En el mismo sentido, CASTELLS ARTECHE, «El ámbito relacional de las Corporaciones locales», *RVAP*, n.º 5, 1981, pág.41 y ss.

así como la ausencia de una coordinación de la acción del Estado y de las Comunidades Autónomas en este campo. Sus consecuencias más claras se manifiestan en la disgregación de las políticas cooperacionales de los distintos entes, que corren independientes y paralelas entre sí.

2. Cooperación autonómica al PPOS

A idénticas conclusiones puede llegarse respecto de las Comunidades Autónomas, para las que la LRBRL prevé dos mecanismos legales de incidencia sobre la planificación provincial de cooperación. Uno, a través del otorgamiento de subvenciones condicionadas a los PPOS, según expresa el art. 36.2.a) *in fine* LRBRL. Y otro, mediante la articulación de los mecanismos coordinadores, dado que «la Comunidad Autónoma podrá asegurar en su territorio la coordinación de los diversos planes provinciales de acuerdo con lo previsto en el artículo 59 de la ley básica» (art. 36). Nos hallamos, pues, ante lo que Nieto, en un intento de síntesis describía así: «una Comunidad Autónoma que coordina la acción coordinadora y cooperante de las Diputaciones y que en algunas ocasiones también coopera con ellas y con los Ayuntamientos»¹⁷.

En líneas generales, las Comunidades Autónomas adaptan la planificación provincial a los intereses superiores a través de la elaboración de directrices, a cuyo cumplimiento someten la labor cooperante de las Diputaciones provinciales. En este mismo sentido, la Comunidad Autónoma puede canalizar sus deberes de cooperación con los municipios a través de aportaciones económicas al PPOS, sometiendo su disposición al cumplimiento de las directrices de coordinación. Así, las subvenciones condicionadas de las Comunidades Autónomas constituyen un instrumento subsidiario y derivado de la propia directriz, dado que la mayoría de las Comunidades Autónomas optan por iniciar el camino desde la creación de planes sectoriales, de cuya observancia se hace depender el otorgamiento o suspensión de las subvenciones condicionadas. Este es el caso, por ejemplo, reflejado en la Ley gallega 8/1989, de 15 de junio, sobre coordinación provincial, que señala expresamente entre las facultades de control, la suspensión de subvenciones o asignaciones que, procedentes de recursos propios de la Comunidad Autónoma previstos en los Presupuestos generales, estén destinados a financiar actividades de las Diputaciones provinciales, cuando entienda que éstas han incumplido las directrices de coordinación (art. 15.b). Supuesto que igualmente se manifiesta en la Ley valenciana de coordinación

¹⁷ NIETO, «Cooperación y asistencia», en *La provincia en el sistema...*, cit., pág. 146.

8/1983, de 4 de octubre, art. 11 *in fine*. Siguiendo otro iter, la Ley andaluza 11/1987, de 26 de diciembre, manifiesta esta misma pretensión al realizar la cooperación económica con las entidades locales mediante aportaciones a los Planes provinciales de cooperación a las obras y servicios de competencia municipal (art. 8), para someter, acto seguido, dichos planes a la coordinación que la Comunidad lleve a cabo «a través de la definición de objetivos y la determinación de las prioridades que deben tener en cuenta las Diputaciones provinciales en la elaboración o aprobación de sus planes respectivos» (art. 7).

Ello no obsta, evidentemente, la posible articulación de la técnica cooperante con los municipios de la Comunidad Autónoma, por otras vías. Al respecto, la mayoría de las Comunidades Autónomas optan por crear sus propios fondos de ayuda municipal, estableciendo programas y planes de cooperación económica con los municipios y comarcas de su territorio, completamente al margen de la actividad que en este sentido puedan realizar las Diputaciones provinciales. Tales acciones ponen en evidencia la dificultad de comunicación que existe entre la Comunidad y las Diputaciones originada, bien por factores políticos, bien por la desconfianza que genera en la Comunidad la escasa interiorización del régimen local de su territorio.

Cuestiones ambas que impiden un posible uso de estas Corporaciones para canalizar las ayudas y programas autonómicos de cooperación con los municipios. Todo lo más, se contempla en algunas leyes como la andaluza, la canalización voluntaria de ayudas, programas y subvenciones dirigidas al «establecimiento y mejora de servicios municipales» o «la ejecución a través de las Diputaciones de programas coordinados o convenios de colaboración con las entidades locales» (art. 8). En este supuesto, dichas aportaciones podrán sujetarse a determinados criterios y condiciones en su utilización o empleo, siguiendo el régimen jurídico de las subvenciones condicionadas.

En cualquier caso, estas cuestiones nos acercan, una vez más, a la pugna política y la dispersión burocrática de los entes territoriales en la gestión de sus competencias, con graves consecuencias para el principio de eficacia y de economía. A mayor abundamiento evidencia, incluso, la falta de sincronía entre el Estado y las Comunidades Autónomas en materia de cooperación, siendo aquél el que mayor influencia ejerce sobre los planes provinciales. Este fenómeno sólo ha logrado salvarlo la Comunidad catalana, a través de la creación del Plan Unico de Obras y servicios, que no es, ni más ni menos, que uno de los instrumentos de cooperación municipal dentro de los posibles recogidos en el Plan Director de Inversiones locales, previsto en la Ley 8/1987, de 15 de abril, municipal y de régimen local. Con él se intenta canalizar

coordinadamente «todos los esfuerzos de las distintas Administraciones de Cataluña que revierten en beneficio de los municipios», cuyo desarrollo anual específico dedicado a creación de infraestructuras y nuevos equipamientos locales, materializa el PPOS. En correspondencia con ese intento unificador de la acción cooperante de todos los entes catalanes, las aportaciones estatales se acuerdan a la vista del Plan Unico de Obras y Servicios (D.A. quinta del Real Decreto 665/1990), siendo su receptor la Generalidad de Cataluña y no las Diputaciones, según lo dispone la Ley catalana 23/1987, de 27 de diciembre, por la que se establecen los criterios de financiación del Plan Unico de Obras y Servicios de Cataluña¹⁸.

En cualquier caso, a título de referencia y sin entrar ahora en el estudio del mecanismo coordinador previsto *ex art.* 59 LRBRL en favor de las Comunidades Autónomas, señalaremos que en la mayoría de los casos, las subvenciones o asignaciones autonómicas destinadas a financiar los PPOS tienen siempre un matiz sancionatorio, de tal modo que cualquier incumplimiento de las directrices de coordinación por las Diputaciones, provoca automáticamente la suspensión de la subvención. Así lo disponen expresamente, entre otras, la Ley 2/1982 valenciana (art. 11); la Ley 8/1989, gallega (art. 15.1.b); o la Ley 5/1987 catalana (art. 13.3).

V. OTROS PLANES PROVINCIALES: EL PLAN DE ACCION ESPECIAL Y EL PLAN SECTORIAL

El procedimiento seguido para el otorgamiento de la ayuda económica estatal a los Planes Sectoriales y Especiales provinciales se mueve prácticamente en los mismos términos que los señalados anteriormente. En algunos supuestos, el poder de intervención del Estado sobre la actividad planificada por la provincia adquiere cotas más elevadas, por lo que, en todo caso, cabe extender a este extremo la opinión expresada a propósito de la cooperación estatal al PPOS.

La Sección Especial del PCELE está destinada a la financiación de los Planes de Acción Especial de la Diputación. Su cometido es corregir los desequilibrios intermunicipales ocasionados por circunstancias socioeconómicas y territoriales determinantes de un bajo nivel de calidad de vida. El ámbito de actuación de los programas de

¹⁸ Actualmente, dicha Ley está recurrida, así como el art. 181.a) en conexión con el 182 de la Ley 8/1987, de 15 de abril, en cuanto crean un Fondo de cooperación local entre cuyos ingresos se incluyen los provenientes de participaciones en los ingresos estatales y autonómicos y de subvenciones incondicionadas.

acción especial será como mínimo de tres municipios y una población superior a 5.000 habitantes.

La iniciativa de formulación de estos programas corre a cargo indistintamente de la Diputación provincial con participación de los entes locales afectados o del Gobierno estatal, y tendrán una periodicidad cuatrienal. Su contenido versará, sustancialmente, sobre vías de comunicación, equipamientos e infraestructuras de competencia local y servicios obligatorios municipales. La financiación de estas acciones puede ser múltiple, con intervención del Estado, Comunidades Autónomas, Diputaciones, Municipios afectados y otros Organismos.

Generalmente, la propuesta de programas de esta índole parte de las Diputaciones que las remiten al Ministerio para las Administraciones Públicas. Este, no sin un cierto ánimo pretencioso, *examinará* la tramitación, la factibilidad de las soluciones planteadas, su rentabilidad, el marco financiero y «la coordinación con otras medidas que vayan a realizarse por otras Administraciones públicas». Tras este complejo examen, el Ministerio, si muestra su acuerdo, procederá a aprobar la correspondiente cooperación financiera hasta el máximo del 75% del total, previo informe preceptivo de la Comisión Nacional de Administración local. En caso contrario, *reenviará* la propuesta de programa a la Diputación provincial para que sean subsanados sus defectos.

El papel que resta a las Comunidades Autónomas dentro de esta actividad planificadora Estado-Diputaciones provinciales —producto, una vez más, del carácter bifronte del régimen local—, se reduce a un mero «conocimiento previo» de las actividades planificadas, para una adecuada coordinación de las inversiones públicas en la Comunidad Autónoma ¹⁹. Posteriormente, procederá a la adhesión financiera, en el mejor de los supuestos, o a la realización paralela por la Comunidad Autónoma de programas de cooperación sobre servicios no obligatorios municipales, cuya ejecución puede ser o no canalizada a través de las Diputaciones. La excepción se produce en el caso de que las materias, servicios o competencias sobre los que incide la programación específica provincial sea declarada, por Ley, de interés general de la Comunidad Autónoma, en cuyo caso queda expedida la potestad coordinadora. Potestad que, en algunas leyes, como la de Castilla-La Mancha, posibilita la exigencia de autorización expresa del Consejo de Gobierno, previo informe del Consejo regional de

¹⁹ Así lo disponen, entre otras, la Ley 11/1987 andaluza, art. 8.9; Ley 8/1989 gallega, art.10.

Provincias ²⁰. Un mecanismo de clara ascendencia estatal que la ley castellana reproduce, aunque su constitucionalidad sea dudosa. Esta misma situación se repite en los mismos términos respecto de los Planes Sectoriales que realice la Diputación.

De todo ello se desprende una reflexión final. Toda la actividad cooperante de las Diputaciones bascula entre dos niveles de poder, el estatal y el autonómico, imprimiendo cada uno de ellos su particular modo de hacer y preferencias, —que no siempre son coincidentes— a las que queda sujeta la acción provincial, según sea la entidad de la que se pretende la cooperación financiera. Caso de existir, como así ocurre, potestades efectivas de coordinación por la Comunidad Autónoma de los planes provinciales, ésta se debe someter a las directrices, objetivos y prioridades que le marque el Plan sectorial autonómico, si bien, el riesgo que se corre es que en tal adaptación se desvanezca el perfil planificador exigido por el Estado, con la consiguiente pérdida de la ayuda financiera. Dada la inconveniencia de la situación, parece oportuno recordar, en estos momentos, la simplificación del modelo italiano recientemente implantado por Ley n.º 142, de 8 de junio 1990, que por no sufrir los inconvenientes de la bifrontalidad, la labor planificadora provincial toma únicamente como objetivo de todos los planes la programación regional ²¹. Así, junto a los planes territoriales de coordinación, la provincia viene obligada a redactar planes y programas plurianuales supramunicipales, relativos a servicios de interés colectivo (art. 15).

En materia de programación plurianual, general o sectorial, la provincia se asegura un puesto de fuerza y afianzamiento como nudo de la programación regional a nivel intermedio. La asunción de este papel se realiza a través de los programas plurianuales —en cuyo seno se da acogida a las propuestas e iniciativas municipales respecto de este fin, a las cuales coordina—, que elabora la provincia de acuerdo con las previsiones y objetivos regionales. Su aprobación se efectuará según procedimiento fijado por la ley regional y a salvo de ese núcleo de poderes mínimos que garantiza la autonomía, si bien la observancia de la conformidad de la labor provincial con la programación socio-económica y territorial superior, correrá a cargo de la Región. Este modo

²⁰ Así, el art. 7 de la Ley 2/1991, de 14 de marzo, de coordinación de las Diputaciones provinciales, señala: «Para la elaboración y ejecución de planes sectoriales o la realización de actividades por parte de las Diputaciones sobre materias declaradas de interés general de la Comunidad Autónoma, será necesaria la autorización previa del Consejo de Gobierno autonómico...».

²¹ Sobre este punto *vid.* VANDELLI, «La provincia italiana en el contexto europeo. Orígenes, evolución y perspectivas», en *La provincia en el sistema...*, cit. pág. 546 y ss.

de engarzar la acción pública que cada ente lleva a cabo dentro de su ámbito en beneficio de la armonía de todo el *compositum* territorial encuentra justa causa en propio desenvolvimiento integrado del complejo organizativo. Más concretamente, la *teoría general de sistemas* aplicada como principio de relación interordinamental en el Derecho de la Comunidad europea, y de la que se hizo eco nuestra jurisprudencia, inclina a una articulación del conjunto territorial en esta dirección. Así, a propósito de la intervención de la Comunidad Autónoma en el proceso de alteración del nombre y capitalidad de los municipios, el Tribunal Supremo tuvo ocasión de señalar que «los distintos subsistemas han de sacrificar su propia optimización en beneficio del sistema global». Por lo tanto, «una decisión o acuerdo municipal de cambio de denominación o de capitalidad no es algo indiferente para el sistema global. De ahí que, aunque el acuerdo tomado sería un acto jurídicamente perfecto, quedaría ineficaz y no podría llevarse a la práctica sin esa aprobación —posterior, no inicial— de la Comunidad Autónoma»²². Dicha teoría, evidentemente, no puede circunscribirse tan sólo a la órbita municipal en relación con las Comunidades Autónomas, sino que afecta por igual a todos y cada uno de los entes territoriales del nivel regional, pudiendo establecerse una estructura piramidal en función del interés afectado. En su cúspide se hallaría la Comunidad Autónoma en cuyo beneficio —dado el interés que ésta representa dentro del sistema— se produce un límite a la autónoma decisión de la provincia, y a la de los municipios en favor del interés provincial, resultando del conjunto una optimización del sistema global, en este caso, del Ordenamiento autonómico.

De este modo, la provincia asumiría un rol definido y pulido en el mapa regional, manifestado, básicamente, a través de su potestad planificadora y el circuito de transmisión que se crea en su rededor. Cumple, así, con los objetivos marcados al ente en cuanto canal de unión entre el nivel local y el regional y actúa, al mismo tiempo, como entidad que realiza coordinadamente los objetivos cooperantes de desarrollo equilibrado del territorio y apoyo a las tareas municipales. Frente a esto, el sistema español se nos ofrece como aparentemente más respetuoso con la autonomía provincial, aunque, seguramente, con resultados más disfuncionales, no tanto por no utilizar debidamente la técnica planificadora como por no saber darle la ubicación que ésta se merece.

²² Vid. fundamento jurídico segundo del fallo del Tribunal Supremo de 5 de Diciembre de 1990 contra los recursos contencioso-administrativos acumulados 144/1986 y 163/1986 contra el Real Decreto 71/1986 de 18 de abril, por el que se aprueba el texto refundido de régimen local.