

# Cooperación y subsidiariedad intermunicipal<sup>1</sup>

**José Luis Martínez López-Muñiz**  
Catedrático de Derecho Administrativo  
Universidad de Valladolid

Sumario: 1. INTRODUCCIÓN. 2. SUBSIDIARIEDAD. 3. TRASCENDENCIA DE LA BASE TERRITORIAL, POBLACIONAL Y ECONÓMICA DE LAS COLECTIVIDADES LOCALES EN QUE SE SUSTENTE EL GOBIERNO LOCAL. 4. SUBSIDIARIEDAD, AUTONOMÍA, DESCENTRALIZACIÓN Y DELEGACIÓN. 5. LA COOPERACIÓN INTERLOCAL.

## 1. INTRODUCCIÓN

Para quien sus primeros pasos en la dedicación al Derecho público, hace más de treinta años, le llevaron a internarse a fondo en la Administración Local y específicamente en los problemas de su articulación interna y con las demás Administraciones de los complejos sistemas organizativos contemporáneos del Poder público, siente hondamente los vínculos de la Comunidad Iberoamericana —ha tenido la suerte de estrecharlos particularmente en México, Ecuador, Brasil, Argentina y Perú— y tiene, por otra parte, profundas raíces personales en esta ciudad de Valladolid que acoge al XXVI Congreso Iberoamericano de Municipios, no puede sino constituir un motivo de viva satisfacción haber sido honrado por la organización de este Congreso con la invitación a ser escuchado en él como uno de los ponentes de esta sesión, además de haber sido distinguido con su inclusión en el Comité Científico que preside el admirado profesor Allan Randolph Brewer Carías. Mi más sincero agradecimiento a los Comités Organizador y Ejecutivo, y particularmente al Excmo. Señor Alcalde de Valladolid, Don Javier León de la Riva, y al Secretario General de la OICI, otro ilustre vallisoletano «ejerciente», Don Enrique Orduña Rebollo. Estoy seguro de que mi presencia aquí debe más a mi condición de Catedrático de la Universidad vallisoletana, a la que uno y otro se sienten tan vinculados, y a la vieja amistad que nos une, que a cualquier otra consideración. Esa posición institucional y esta confianza me comprometen ante Vds. enormemente y no sé si seré capaz de no defraudarles.

Los términos del tema elegido para este Congreso me parecen suficientemente expresivos de sus propósitos. Se trata, si no me equivoco, de reflexionar una vez más, y en este ámbito tan idóneo de la Comunidad Iberoameri-

---

<sup>1</sup> Ponencia presentada en el XXVI Congreso Iberoamericano de Municipios «Democracia y Desarrollo Local», celebrado en Valladolid, del 13 al 15 de octubre de 2004.

cana, sobre el papel, probablemente insustituible e incluso capital, de la Administración Local y más concretamente de los Municipios, en cuanto expresión central o especialmente simbólica del autogobierno local, en la realización efectiva y eficaz de la Democracia, como sistema de gobierno que, penetrada por los principios y exigencias del Estado social de Derecho, trata de lograr el mejoramiento y progreso de la sociedad toda, con su propio impulso y participación, bajo su dirección y control, mirando siempre al máximo desarrollo posible de las potencialidades de cada persona humana y de su libertad solidaria y responsable.

Muchas son las vertientes que el Programa del Congreso se propone analizar en torno a esta gran cuestión, cuyo eje central gira —como se ha puesto de relieve en la conferencia del Profesor Brewer Carias— en torno a la interdependencia entre las nociones de democracia municipal y de descentralización en orden a la difusión de un desarrollo local sin el que cualquier objetivo de desarrollo económico, social y cultural de una sociedad resulta irreal. No hay efectivo progreso social si éste no se generaliza razonablemente en todo el territorio habitado y en las diversas capas sociales. Y esto sólo se ha mostrado posible en los sistemas con un autogobierno local con fuerte consistencia institucional y, en los últimos siglos, con sólida base democrática.

Ocurre, sin embargo, que la implantación y consolidación de un autogobierno local democrático y eficiente, con los necesarios ajustes que reclaman las circunstancias socioeconómicas, políticas y culturales espacio-temporales, no es, desde luego, a lo que parece, tarea sencilla. Son muchos los condicionamientos y las dificultades a superar.

En esta sesión se nos ha pedido que nos detengamos solamente en lo que se ha formulado como «cooperación y subsidiariedad intermunicipal», que, en cuanto principios, pueden constituir una de las muchas piezas necesarias del sistema. La expresión debe ser interpretada por lo que se refiere a España y Portugal y otros países de la Comunidad Iberoamericana, puesto que hablar de una «subsidiariedad intermunicipal» sólo puede tener algún sentido si se está pensando en la existencia de Municipios o Municipalidades de ámbitos territoriales diferentes dentro de un sistema de autogobierno local de, al menos, dos niveles (*two tier system*) en el que unas Entidades municipales queden dentro del espacio asignado a otras superiores. Es el fenómeno bien conocido en muchos países y que en España se expresa en la relación que existe entre Provincias y Municipios, desde que se implantara nuestro sistema contemporáneo de Administración Local en el siglo XIX. Ocurre que en algunas Repúblicas iberoamericanas el término Municipio o Municipalidad se emplea como equivalente a Entidad local territorial, abarcando por consiguiente tanto las Ciudades y «Municipalidades distritales» como las «provinciales».

Entendemos, pues, que se trata de hablar de las relaciones interadministrativas de cooperación y de subsidiariedad entre los niveles distintos de

Entidades locales territoriales que formen, en su caso, el sistema de autogobierno local en los Estados con sistemas con más de un nivel territorial en su Administración Local. Las análogas relaciones que habrán de mantener estas Entidades Locales con superiores Entidades públicas de naturaleza regional, jurídicamente «supra-local», o estatal, es otro de los aspectos importantes del sistema, pero deberá ser objeto de otra sesión de este Congreso.

## 2. SUBSIDIARIEDAD

En cuanto que el principio de subsidiariedad es determinante, ante todo, para el reparto de competencias entre los diversos niveles de gobierno, democráticamente sustentados en las diversas colectividades de distinto ámbito territorial que forman los mismos ciudadanos, parece que hemos de concentrar en primer lugar nuestra atención en él, para pasar después a examinar lo que pueda comportar el principio de cooperación entre ellos. Sólo se puede cooperar y sólo tiene sentido la cooperación si previamente hay unos sujetos con cometidos bien predeterminados que podrán plantearse y llevar a cabo ese operar juntos de una u otra manera en que toda «cooperación» consiste, a partir precisamente de sus propias competencias y teniendo en cuenta las de los otros.

La referencia al principio de subsidiariedad en la organización del reparto del poder entre niveles territoriales distintos de gobierno o de administrativo se ha incorporado al lenguaje jurídico-político generalizado, incluso a nivel universal, sólo recientemente. Ciertamente, al menos desde que los Sumos Pontífices de la Iglesia Católica subrayaron la importancia de este principio para la organización jurídica y política de las sociedades, especialmente por los años treinta del pasado siglo (Pío XI, *Quadragesimo anno*, 1931), no han sido pocos los estudiosos que han coincidido en afirmarlo, en algunos países ha llegado a valorarse como un principio jurídico incluso de nivel constitucional —señaladamente en una parte, al menos, de la doctrina surgida en Alemania tras la Ley Fundamental de Bonn—, aunque nada explícito se diga en el texto constitucional correspondiente, o bien, en fin, no han faltado Estados en los que llegó a reconocerse y afirmarse de manera incluso explícita.

Sin embargo, parece que ha sido el prestigio del éxito de la integración europea la plataforma de lanzamiento de esta idea a partir de fechas aún relativamente recientes. Aunque presente ya en los años ochenta cuando se aprueba el Acta Única Europea en 1986, fue realmente el Tratado de Maastricht el que lo incorporó plenamente al cuerpo del Tratado de la Comunidad Europea como nuevo art. 3 B (hoy 5), disponiendo que «en los ámbitos que no sean de su competencia exclusiva, la Comunidad intervendrá, conforme al principio de subsidiariedad, sólo en la medida en que los objetivos de la acción pretendida no puedan ser alcanzados de manera suficiente por los Estados miembros y, por consiguiente, puedan lograrse mejor, debido a la dimensión o a los efectos de la acción contemplada, a nivel comunitario». «Los

objetivos de la Unión (Europea) —diría al mismo tiempo el art. B, ahora 2, del Tratado de la Unión Europea— se alcanzarán conforme a las disposiciones del presente Tratado, en las condiciones y según los ritmos previstos y en el respeto del principio de subsidiariedad tal y como se define en el art. 3 B (ahora 5) del TCE».

Realmente, lo que se dispone en ambos Tratados y lo que, pocos años después, con motivo de la aprobación en 1997 del Tratado de Amsterdam, se concretaría en el «Protocolo sobre la aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad» que se le adjuntó (más la Declaración 43 relativa a este Protocolo efectuada por la Conferencia que adoptó el Tratado y la Declaración de Alemania, Austria y Bélgica sobre la subsidiariedad de que la Conferencia hubo de tomar oficialmente nota) no comporta sino una aplicación limitada del tan proclamado principio de subsidiariedad. Su principal proyección habrá de encontrarse, si los Estados parte de la Unión Europea han querido ser coherentes, en la determinación misma, contenida en los tratados, de las competencias y funciones encomendadas, exclusivamente o no, a las Comunidades Europeas. No sólo, por tanto, en el ejercicio de las no exclusivas que se les asignen.

Desde que en los ochenta se recrudeció el empeño de incrementar la integración europea, fortaleciendo unas Comunidades que deberían pasar a constituir una Unión política europea —¡más Europa!, se diría una y otra vez— surge a la vez con más evidencia la preocupación de poner límites al proceso de centralización europea que ello pueda representar. Ello explica que, cuando más se incrementa el poder de gobierno a nivel europeo —se crea la Unión Monetaria, se amplían las competencias de la Comunidad, que deja de ser sólo económica, se impulsa la cooperación en materia de Política Exterior y de Seguridad Común y en materia de Justicia e Interior—, emerge con vigor precisamente el principio de subsidiariedad y cabalmente en esta dimensión vertical, para presidir las relaciones entre los niveles de gobierno europeo y estatales.

Coincide esto históricamente con el estrepitoso derrumbamiento del gran bloque de los Estados comunistas y el triunfo de los modelos liberales de ordenación política y social. Europa se venía construyendo sobre una integración económica que había abrazado el sistema de economía libre de mercado, aunque con una regulación y complementos de intervención pública que justificaban su adjetivación como social. Bien podría decirse que el sistema político-económico comunitario descansaba y sigue descansando sobre el principio de subsidiariedad, también en su dimensión horizontal, presidiendo las relaciones entre el Poder público y la sociedad civil. Pero los textos normativos oficiales de la Unión no han recibido, sin embargo, formalmente esta otra dimensión, más fundamental, del principio de subsidiariedad.

El nuevo Tratado sobre la «Constitución» de Europa, próximo a ser firmado entre los 25, asume plenamente de nuevo el principio de subsidiarie-

dad en su dimensión vertical (art. I-9.3, que reproduce el art. 5 TCE, y Protocolo similar al de Ámsterdam), pero no lo acoge explícitamente en su dimensión horizontal.

Han sido estos hechos, el peso político internacional de los Estados de la Unión Europea y el interés y admiración que suscita universalmente su sorprendente proceso de integración progresiva, lo que ha contribuido a superar prejuicios y acoger ese principio de subsidiariedad —vertical—, como un posible valor de aplicación universal, pleno de significación orientativa, aun con su aparente falta de significación bien determinada en el orden práctico.

Es interesante observar, para corroborar estas consideraciones, que la Carta Europea de Autonomía Local, adoptada por el Consejo de Europa el 15 de octubre de 1985, unos pocos años antes, aún, de que el principio de subsidiariedad se instalara en los tratados de la Unión Europea, no contiene mención alguna a estos términos, aunque qué duda cabe de que su art. 4.3 ya lo formula con más que suficiente evidencia cuando dispone que «el ejercicio de las competencias públicas debe, de modo general, incumbir preferentemente a las autoridades más cercanas a los ciudadanos. La atribución de una competencia a otra autoridad debe tener en cuenta la amplitud la naturaleza de la tarea o las necesidades de eficacia o economía». No otra cosa significa, en efecto, en esencia la subsidiariedad vertical. Pero a mediados de los ochenta los Estados europeos no quieren o no se atreven a emplear aún para expresar esa exigencia la expresión que lo significa, no dicen que eso es el principio de subsidiariedad.

Trece años más tarde, cuando las asociaciones internacionales y regionales de autoridades locales reunidas en el marco de la Coordinadora de la Asamblea Mundial de Ciudades y Autoridades Locales (WACLAC), en 1998, aprueban su proyecto de Carta Mundial del Gobierno Local Autónomo, claramente inspirada en la del Consejo de Europa, además de afirmar en el preámbulo que lo hacen, entre otras cosas, «convencidos de que el principio de subsidiariedad es la base del desarrollo democrático y participativo y de que la distribución de tareas y responsabilidades ha de hacerse respetando este principio», han dispuesto en su art. 4.3 —paralelo al citado art. 4.3 de la Carta Europea— que «de conformidad con el principio de subsidiariedad, las atribuciones públicas serán ejercidas generalmente por las autoridades más próximas al ciudadano. En ese mismo espíritu, la asignación de competencias a otra autoridad habrá de basarse en criterios de eficiencia técnica o económica».

La subsidiariedad vertical es, pues, por decirlo así, el nuevo valor emergente en la estructuración territorial del Poder público, concentrando en su significación aspiraciones mil veces reiteradas de muy diversas formas, y realidades experimentadas en fórmulas diversas de autogobierno y autoadministración locales, más que, propiamente hablando, de descentralización, entendida ésta en un sentido más estricto, aunque también la subsidiariedad resulte instrumentable parcialmente en fórmulas y medidas descentralizadoras.

Como hemos advertido, no corresponde, sin embargo, analizar en este momento las exigencias de la subsidiariedad en general con respecto a las entidades locales, sino sólo, específicamente, las que puedan ser relevantes en las relaciones entre los distintos niveles territoriales de entidades o de gobiernos locales.

### 3. TRASCENDENCIA DE LA BASE TERRITORIAL, POBLACIONAL Y ECONÓMICA DE LAS COLECTIVIDADES LOCALES EN QUE SE SUSTENTE EL GOBIERNO LOCAL

Por decirlo con los términos empleados en el art. 3 de la Carta Europea de Autonomía Local —que se reproducen con pocas variantes en el proyecto de la Mundial— «por autonomía local —o «por gobierno local autónomo», como dice este último— se entiende el derecho y la capacidad **efectiva** de las Entidades —o «autoridades»— locales de ordenar y gestionar una **parte importante** de los asuntos públicos, en el marco de la ley, bajo su propia responsabilidad y en beneficio de sus habitantes».

El alcance material y funcional de esa autonomía no sólo dependerá de lo que podríamos denominar dimensión territorial, más o menos amplia, de las necesidades que se trate de atender o de las finalidades a alcanzar —en el sentido de que puedan ser bien atendidas, dentro de unos u otros ámbitos locales, por no ser necesario tener en cuenta las de comunidades más amplias o superiores, ni depender del sistema de relaciones propio de éstas más allá de lo que pueda asegurarse mediante las leyes que formen el marco de la autonomía—, sino también y sobre todo de los medios materiales y personales de que pueda disponerse razonablemente para ejercerla, así como de los criterios de eficacia y economía a que, como vimos, no dejaba de aludir la formulación del principio de subsidiariedad, y que hablan de una deseable optimización de los medios en su asignación a la satisfacción de las necesidades públicas, de una relación proporcionada entre su volumen y su rendimiento en el servicio a todos los ciudadanos.

Si la subsidiariedad reclama que las competencias públicas deben atribuirse a las autoridades más cercanas a los ciudadanos, teniendo en cuenta la amplitud o naturaleza de la tarea o las necesidades de la eficacia o economía —y, en suma, también de la eficiencia—, ello quiere decir, en suma, que a la hora de aplicarlo será imprescindible tener en cuenta la real configuración poblacional de los asentamientos humanos, concentrados o dispersos, y sus relaciones recíprocas, la estructura del propio territorio y sus sistemas de comunicaciones, y, en fin, la base económica real o potencial en que se asienta o podría apoyarse su subsistencia y su desarrollo sostenible. ¿Dónde y para qué funciones deben situarse las autoridades más cercanas a los ciudadanos, de modo que las desarrollen adecuadamente, con la calidad requerida por los

tiempos y sin despilfarros improcedentes? Y, puesto que las autoridades del gobierno local deben ser la expresión del autogobierno administrativo de determinadas colectividades territoriales ¿cómo acotarlas, cómo identificarlas? ¿Debe atenderse a la mera existencia de un núcleo de población, es decir de una agrupación de una pluralidad de casas-habitación o de alojamientos sin solución de continuidad territorial? ¿Debe exigirse además que el territorio incluya la mayor parte de los medios de vida y de trabajo de la colectividad de que se trate? ¿Pueden reconocerse colectividades formadas por asentamientos dispersos? ¿Con qué criterio? ¿Qué colectividades pueden identificarse por agrupación a su vez de colectividades concentradas o dispersas con menos población y territorio? ¿Qué criterio debe aplicarse en los grandes tejidos urbanos de las grandes ciudades, áreas metropolitanas y megalópolis, de las que tanta experiencia tiene el mundo iberoamericano? ¿Pueden identificarse colectividades diferenciadas dentro de esos grandes continuos urbanos y residenciarse allí autoridades locales? ¿Para qué funciones?

La aplicación del principio de subsidiariedad tiene que afrontar ante todo esta cuestión fundamental de la estructura de la Administración o del Gobierno local, que condicionará cualesquiera de las posibilidades de su desarrollo efectivo, más allá de palabras y propósitos más o menos hermosos y sinceros.

No se trata de que nosotros entremos ahora en tan capital cuestión. Pero no podemos dejar de advertir que nada o poco podrá construirse sobre la ficción de unos Municipios supuestamente facultados para «ordenar y gestionar una parte importante de los asuntos públicos», por más que sean de interés local, cuya población se sitúe en 100 ó 600 habitantes o incluso en mil o dos mil. La subsidiariedad no puede convertirse en una palabra que resulte finalmente vacía de contenido práctico por confundir lo que significa y reclama. Ciertamente donde existan colectividades locales de esas dimensiones, con fuerte arraigo y un sentimiento socialmente compartido sobre su identidad, eventualmente nutrido por una larga historia vivida quizás bajo condiciones económicas, sociales y culturales muy distintas de las actuales, la subsidiariedad exigirá su reconocimiento y la atribución a la autoridad que en ella exista o se establezca de las competencias que lógicamente respondan a su potencial humano y económico —gestión de sus propios bienes públicos, algunas cuestiones más urgentes de orden público, mantenimiento y mejora de determinadas infraestructuras cuya instalación y funcionamiento no tenga por qué depender de otras instancias, promoción de aspectos de estricto interés común local de quienes formen la colectividad correspondiente, representación de ésta—, pero obviamente ese escalón local no deberá verse obligado ni facultado a más; esas colectividades menores, o, incluso por mejor decir, sus habitantes deben agruparse del modo más adecuado posible —y dándoles la participación máxima que sea posible— en otras colectividades en la que, por su dimensión poblacional y de recursos posibles, sea posible instalar unas autoridades y un aparato administrativo que puedan asumir el grueso de lo que suelen considerarse competencias locales o, más

precisamente, municipales. En los ordenamientos en los que, como ocurre en España, el sistema local pivota sobre la figura del Municipio, debe asegurarse que éste se asiente sobre una colectividad que, por su población y recursos, le permita en efecto «ordenar y gestionar una parte importante —sustanciosa, dice el Proyecto de Carta Mundial— de los asuntos públicos». Es lo que ha llevado hace años a muchos países europeos a emprender una drástica reforma de las estructuras locales que alteró, redujo y racionalizó muy notablemente todos sus sistemas de gobierno local: piénsese en la Inglaterra y Gales de los primeros años setenta, de la Bélgica de los setenta-ochenta, que redujo los Municipios prácticamente a una décima parte, en diversas partes de Alemania, en Italia, etc.

Desde luego, si se admiten Municipios por debajo de tres o cinco mil vecinos, tal ficción municipal sólo podrá paliarse con la actuación de otra colectividad local de segundo nivel, como ocurre en España con las Provincias y sus Diputaciones, si es que no se admite que entre a ocuparse de las tareas correspondientes el Estado o alguna Entidad política del tipo de las Comunidades Autónomas españolas. Además, por descontado, de las posibilidades que ofrece la asociación intermunicipal, que, tras años de importante apoyo económico por parte de las autoridades políticas superiores (las Comunidades Autónomas en España), no logran, sin embargo, una presencia significativa en la resolución de las necesidades locales que ayude a salvar la distancia en los servicios que pueden disfrutarse en áreas rurales y urbanas.

En cualquier caso, de la solidez poblacional y económica —aunque siempre en función del territorio y su estructuración— de los Municipios, del primer escalón de las entidades locales territoriales —por encima de las menores ya aludidas—, dependerá, desde luego, en gran medida el papel que corresponda a las entidades locales de segundo nivel, y la aplicación a las relaciones entre éstas y aquéllas de los principios de subsidiariedad y cooperación.

En lugar de poder concentrarse las autoridades locales de segundo nivel en tareas y funciones con las que atender a necesidades de clara dimensión territorial supramunicipal, es decir no susceptibles de ser eficazmente gestionadas o atendidas desde las entidades locales de primer nivel, incluso sólidamente constituidas, como serían amplios aspectos político-administrativos en materia de medio ambiente y de conservación de la naturaleza, o de agricultura y ganadería, o de educación y sanidad, o de promoción del turismo, etc., habrán de dedicar una parte más o menos importante de su acción a «suplir» a los pequeños Municipios —o entidades locales de primer nivel de insuficiente dimensión— o a cooperar con ellos en la realización de cometidos imprescindibles para la comunidad local correspondiente que tales pequeños Municipios se muestran incapaces de abordar.

Una subsidiariedad aplicada, en fin, con altas dosis de ficción y artificio, frustrando sus propias exigencias, hará de los pequeños Municipios entida-



des permanentemente mendicantes antes las Diputaciones provinciales —u organizaciones equivalentes— o ante otras instancias políticas superiores, y de las entidades locales de segundo nivel, cuando existan, unos gobiernos locales supramunicipales para los que la cooperación con esos pequeños Municipios llegará a ocuparles tanto y a entretejer tales relaciones de poder, que tal vez lleguen a olvidar que, en aplicación del principio de subsidiariedad, precisamente, podrían y deberían ocuparse de otros muchos cometidos de no poca importancia, que seguirán asignados al Estado o a las organizaciones políticas superiores a la Administración Local.

#### **4. SUBSIDIARIEDAD, AUTONOMÍA, DESCENTRALIZACIÓN Y DELEGACIÓN**

Dice, con razón, la Carta Europea de Autonomía Local algo muy importante, que sospechosamente resulta un poco alterado en el texto del Proyecto de Carta Mundial.

El art.4 de la Carta Europea, dedicado al «alcance de la autonomía local», comienza en su ap. 1 diciendo, en efecto, que «las competencias básicas de las Entidades locales vienen fijadas por la Constitución o por la ley»; y añade que «sin embargo, esta disposición no impide la atribución a las Entidades locales de competencias para fines específicos, de conformidad con la ley». El mismo artículo del Proyecto de Carta Mundial, no sólo pasa este primer apartado al segundo lugar, sino que le da un sentido manifiestamente distinto y menos garantista para las Entidades locales, puesto que, aunque comienza diciendo también que «las competencias y los poderes básicos de las autoridades locales estarán recogidos en la constitución o en la ley», lo que añade es bien distinto: «No obstante —dice textualmente—, esta disposición no prejuzgará la atribución a las autoridades locales de poderes y competencias para fines concretos». La expresión es cuando menos confusa y podría interpretarse como que los poderes y las competencias establecidos por la ley no habrían de referirse necesariamente a «fines concretos» —no es, desde luego, lo que dice la Carta Europea—, o que cabría atribuir a las autoridades locales poderes y competencias para fines concretos al margen de lo previsto en la ley, puesto que se ha eliminado el «de conformidad con la ley» que figura en la Carta Europea.

En fin, en cualquier caso lo que ahora importa destacar es que debe haber ante todo y en primer lugar unas competencias asignadas por la Constitución o/y la ley a las entidades locales, que serán como el contenido funcional básico de su autonomía, sus competencias propias. No bastará —entendiendo— con señalar unas cuantas materias sobre las cuales se diga que tales o cuales tipos de entidades locales deberán tener alguna o algunas de las competencias que se relacionen en un listado más o menos abstracto. Deben asignarse las competencias como tales, con su contenido funcional preciso

y su aplicación a las materias de que se trate. Esas serán las competencias propias y sustantivas locales, que, además, como bien dice también la Carta Europea —y repite el proyecto de la Mundial— en el art. 4.4, «deben ser normalmente plenas y completas», sin que puedan ponerse «en tela de juicio ni limitadas por otra autoridad central o regional, más que dentro del ámbito de la ley». Es decir, deben asignarse en régimen de verdadera autonomía, sin sumisión a controles políticos o de tutela superiores, aunque quepan desde luego los de legalidad.

Es en la determinación constitucional y legal de estas competencias donde debe aplicarse primariamente el principio de subsidiariedad.

Pero el principio de subsidiariedad no agota su funcionalidad orientadora en esa determinación de las competencias propias o básicas, propiamente autonómicas de las Entidades Locales. Exige más.

Viene aquí a cuento recordar esa previsión de la Carta que ya hemos visto, en cuya virtud las Entidades locales, además de sus competencias propias o básicas, pueden recibir otras «para fines específicos, de conformidad con la ley».

¿Se está aludiendo aquí al «caso de delegación de poderes por una autoridad central o regional» contemplado en el mismo art.4, en su apartado 5?

Puede que sí, pero también cabe entender que no o que no sólo. Es decir cabe entender que las Entidades locales pueden recibir también transferencias de competencias añadidas a las básicas o propias, por parte del Estado o de otras organizaciones políticas superiores —las Comunidades Autónomas en España—, «para fines específicos» y, ciertamente, «de conformidad con la ley», no por delegación propiamente dicha, sino en virtud de una descentralización administrativa, en su más estricto sentido, mediante la cual se hagan cargo de determinadas funciones de la entidad superior que se las transmite, de manera permanente —se trata de un cambio normativo en la ordenación de las competencias— y bajo un cierto control o tutela de ésta, que retiene responsabilidades sobre ellas. Sería la hipótesis aludida por el art. 4.4. de la misma Carta en el que las competencias encomendadas a las Entidades locales no lo serían en plenitud o de modo completo, pues la entidad pública que las descentralizase en ella retendría, como decimos, algunos cometidos y controles.

La aplicación de esta técnica, sin duda, más restrictiva para las Entidades Locales que la asignación de competencias en régimen de plena autonomía, vendría exigida, sin embargo, por la subsidiariedad, en cuanto permitiría acercar, sin duda, el ejercicio de ciertas competencias a los ciudadanos, ponerlas en manos de autoridades sustentadas por comunidades inferiores, aunque fuese al precio, por así decirlo, de su sumisión en su ejercicio a ciertos controles o directrices superiores. Y esto sería asimismo posible y aún debido,

en su caso, en las relaciones entre entidades locales de distinto nivel, de modo que también las de superior nivel podrían descentralizar, en su caso, algunas funciones suyas en las de primer nivel.

Finalmente, la delegación, que no comporta cambio normativo en la atribución de competencias, sino tan sólo su transferencia en vía de sustitución, por acto administrativo no normativo y sujeto a posible revocación en cualquier momento, vendría a constituir un tercer instrumento de asignación más o menos temporal y puntual de competencias, que quedarían aún más claramente sometidas a la dirección de la entidad delegante, por más que, como dice la Carta Europea, en su art. 4.5, se tratará, también aquí, de que «las Entidades locales deben disfrutar en lo posible de la libertad de adaptar su ejercicio a las condiciones locales».

Cuando no sea razonable la asignación legal directa de competencias propias, ni la descentralización bajo control, pero pueda ser aún un buen modo de aumentar las competencias efectivas de las entidades locales o, dentro de ellas, de las del primer escalón —o incluso de las menores, por debajo de éstas— con previsibles buenos resultados también desde el punto de vista de la eficiencia técnica y económica, la subsidiariedad exigirá aún que se aplique esta técnica de la delegación.

Claro que aún habría que referirse a otra vertiente de la subsidiariedad no menos importante. Porque si hasta ahora, siguiendo en parte los textos que hemos citado de la Carta Europea o del proyecto de Carta Mundial, hemos hecho hincapié en cuanto exige reconocer la máxima capacidad de acción de las colectividades inferiores, más pequeñas —dentro del tamaño que asegure su viabilidad y eficacia—, más próximas al ciudadano, en lo que corresponda al respectivo círculo de intereses públicos, no cabe olvidar que la subsidiariedad implica también una exigencia a las entidades superiores para que ordenen, faciliten y apoyen a las inferiores de modo que puedan ejercer su autonomía y todas sus competencias del modo más eficaz y efectivo posible. De esto vamos a hablar enseguida pues nos introduce en la llamada cooperación. Pero es que la acción de las entidades superiores respecto de las inferiores debe poder ir más allá, de manera que, en garantía de los legítimos intereses y derechos de los ciudadanos, podrán también llegar a intervenir del modo que diga la ley, ante la inacción o la grave y reiterada ilegalidad de las autoridades inferiores, para lograr su acomodación al orden jurídico, como prevén los arts. 63 y ss. de la Ley de Bases de Régimen Local española, de 1985, o incluso para sustituirlas temporalmente mediante las medidas extraordinarias que corresponda, como las que contempla la misma Ley básica española en sus arts. 60 y 61 (en este último la disolución de los órganos de las Corporaciones Locales por gestión gravemente dañosa para los intereses generales que suponga incumplimiento de obligaciones constitucionales, procediéndose conforme a lo dispuesto en la Ley Orgánica del Régimen Electoral General). Naturalmente debe ser la ley la que fije bien claramente las

condiciones para la aplicación de estas exigencias de la subsidiariedad, de modo que la autonomía local no quede en manos de un arbitrio político superior, que ninguna justificación encontraría, por supuesto, en el mencionado principio, sino que vendría a contradecirlo.

Hay que advertir con todo que normalmente las legislaciones reservan las facultades de intervención más extraordinaria al Estado, en cuanto personificación de la suprema organización política de la sociedad. No es algo que comúnmente corresponda a las entidades locales de superior nivel sobre las de nivel inferior. En buena lógica, y aunque caben soluciones diversas en razón de los distintos sistemas constitucionales y organizativos, son funciones que deberían corresponder al mismo ente público que con su potestad legislativa configura y atribuye las competencias correspondientes o tiene el deber de velar en último extremo por los derechos, libertades e intereses legítimos de la ciudadanía. En lo que se refiere a las competencias propiamente descentralizadas o delegadas, en cambio, será la entidad superior desde la que se descentraliza o que delega quien verá reconocidas en su favor las facultades proporcionadas correspondientes. En este ámbito sí puede tratarse de relaciones interadministrativas locales.

## 5. LA COOPERACIÓN INTERLOCAL

Hemos avanzado que, ciertamente, la subsidiariedad puede exigir la cooperación interadministrativa o, más ampliamente, entre las entidades públicas de distinto nivel territorial, aunque siempre sobre la base previa de una buena distribución de los diversos tipos de competencias posibles, que delimiten del mejor modo posible y con el mayor realismo las responsabilidades de cada una de ellas.

La cooperación de las autoridades superiores, de las entidades públicas superiores con las inferiores es, en efecto, una exigencia de la subsidiariedad, como hemos dicho, pero también las inferiores tienen un deber de cooperar con las superiores, aunque sea en un sentido y con un alcance distinto, en último término en razón del servicio que todas deben a los mismos ciudadanos, que debe ser rendido con las mayores eficacia y sinergia posibles. En último término las distintas entidades territoriales se basan en vínculos de solidaridad distintos pero concéntricos. Aunque con posibles diversos grados quizás de intensidad, lo mismo que los individuos son o deben ser solidarios en los grupos más reducidos y en todas las colectividades en que se inscriben, los propios grupos, colectividades y entidades que los conforman se deben entre sí esa misma solidaridad, de cada uno con el todo superior, y de éste con cada uno.

El art. 4 de la Ley española de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas, de 1992 —retocada en 1999— proclama como uno de los prin-

cipios de las relaciones entre Administraciones Públicas el de «prestar, en el ámbito propio, la cooperación y asistencia activas que las otras Administraciones pudieran recabar para el eficaz ejercicio de sus competencias», regulando después además su posible instrumentación en formas meramente relacionales vía convenios, o incluso en formas organizativas como los consorcios, aunque ni unas ni otras agoten las posibilidades de la cooperación.

También la Ley española de Bases de Régimen Local, de 1985, había proclamado ya el mismo principio en su art. 55, d), regulando específicamente en el 57 la cooperación económica, técnica y administrativa en servicios locales y en otros asuntos de interés común entre las diversas Administraciones.

Además, específicamente en cuanto a las entidades locales de segundo nivel y grado que se forman en España por «agrupación» legal «de municipios» (art. 141 CE) y que son las Provincias, el art. 36.1 de la misma citada Ley de 1985 recoge la tradición contemporánea y atribuye a las Diputaciones —sus órganos corporativos— como competencias propias las de «la asistencia y la cooperación jurídica, económica y técnica a los Municipios, especialmente los de menor capacidad económica y de gestión» (letra b)), y también «la cooperación en el fomento del desarrollo económico y social y en la planificación en el territorio provincial, de acuerdo con las competencias de las demás Administraciones Públicas en este ámbito» (letra d)). Si esta segunda parece orientada más bien a otras Administraciones Públicas superiores, la primera mira directamente al objeto específico de esta sesión: la cooperación entre entidades locales territoriales de diverso nivel, como una exigencia —decíamos— de la subsidiariedad que debería regir sus relaciones. Ya señalamos también que, en la medida en que sigan considerándose Municipios colectividades locales de muy escasa población y recursos, el papel de las Diputaciones con respecto a ellos, como reconoce el texto que acaba de citarse, sería especialmente importante, por más que nunca alcance a resolver el problema que plantea esa inadecuación estructural básica. La Ley confía a la Diputación la misión subsidiaria de asegurar «el acceso de la población de la provincia al conjunto de los servicios mínimos de competencia municipal y la mayor eficacia y economía en la prestación de éstos mediante cualesquiera fórmulas de asistencia y cooperación municipal» (art.36.2.b), y en términos más generales, el art. 31.2.a) que la sitúa como primera finalidad de las Provincias).

El mismo art. 36, en su ap.2 regula el tradicional plan provincial de cooperación a las obras y servicios municipales, «en cuya elaboración deben participar los municipios de la provincia», y que debe fijar los criterios —objetivos y equitativos— de distribución de los fondos que se le adscriban, procedentes de los propios medios de la Diputación, de aportaciones municipales y de subvenciones de la Comunidad Autónoma o el Estado.

La Carta Europea de Autonomía Local, sin embargo —y lo mismo el Proyecto de Carta Mundial—, no contempla las relaciones entre entidades públicas locales de distinto nivel o «categoría» (por decirlo con la expresión que emplea su art. 13), y, por eso, cuando alude a la cooperación entre entidades locales a través en particular del ejercicio de su derecho de asociación pudiera estar refiriéndose sólo a la que se puede establecer entre entidades del mismo nivel, como son las Mancomunidades municipales españolas, que se han venido impulsando con subvenciones de las Comunidades Autónomas, para tratar de paliar la insuficiencia de los Municipios en ellas asociados con respecto a la gestión de algunos servicios, destacadamente los de recogida y tratamiento de basuras.

Es cierto, sin embargo, que al no hacer referencia a la identidad o diferencia de nivel de las Entidades locales que pueden «cooperar» para la «realización de tareas de interés común» (art. 10.1), cabe situar ahí un reconocimiento implícito de la cooperación entre las que sean de nivel distinto y no sólo entre las del mismo nivel. Una cooperación, por lo demás, que —como reconoce ese mismo artículo de la Carta— debe poder extenderse al ámbito internacional, lógicamente a ciertos efectos que no resulten impedidos por la esencial dimensión territorial de sus competencias propiamente dichas.

En cualquier caso, y con esta consideración concluiremos, en el caso español, a pesar de las declaraciones legislativas, ha podido observarse cierta absorción de la función de cooperación provincial con los Municipios por parte, antaño, del Estado, y, hogaño, de las Comunidades Autónomas. Habría que recordar que el principio de subsidiariedad rige también para esta función cooperativa de los entes superiores con los inferiores, debiendo situarse en el nivel más cercano a los ciudadanos en el que pueda llevarse a cabo con operatividad y eficacia. Es sorprendente, entre otras cosas, que, tras años de traspaso a las Comunidades Autónomas en materia de Administración Local aún retenga el Estado —en España— cometidos en materia de cooperación local, distribuyendo subvenciones o ayudas para obras o servicios concretos de los Municipios, no por razones especiales vinculadas a competencias específicas estatales, sino con carácter ordinario y general, con contenido similar al de las que arbitran las Comunidades Autónomas. Si cabría cuestionar algunas de las funciones que ejercen las Comunidades Autónomas en este orden<sup>2</sup>, con mucha mayor razón puede hacerse con respecto

<sup>2</sup> Por lo que se refiere, por ejemplo, a Castilla y León, además de atribuirse a la Comunidad Autónoma la función de asegurar la coordinación de los Planes provinciales de cooperación, conforme al art. 36.2 a) de la Ley estatal 7/1985 (art. 108.1 de la Ley de Régimen Local de Castilla y León, 1/1998, de 4 de junio), lo que tiene su lógica dentro de ciertos límites, se le confiere expresamente, aunque previo informe del Consejo de Provincias, el establecimiento «mediante Decreto» de «los objetivos y prioridades a que habrán de ajustarse las diputaciones provinciales» en sus Planes (art. 108.2 de la LRL citada de la región), y la posibilidad de «otorgar subvenciones para la financiación de» estos mismos Planes con cargo a su presupuesto, «condicionadas al cumplimiento de los objetivos y prioridades» mencionadas (art. 108.3). Además, «para favorecer la coordinación con las Entidades Locales, la cooperación económica con las mismas, se llevará a cabo a través del Plan de Cooperación Local [distinto de

a las que sigue ejerciendo el Estado, aunque canalice su aplicación a través, las más de las veces, de las propias Diputaciones y sus Planes provinciales de cooperación municipal<sup>3</sup>.

## BIBLIOGRAFÍA

- AA.VV. *Documentación administrativa*, nº 240, octubre-diciembre 1994, dedicado al *Principio de cooperación*.
- AA.VV., *Jornadas de Estudios sobre Consorcios locales*, CEMCI, Granada 1995.
- AA.VV., *I Seminario Iberoamericano sobre Mancomunidades Municipales*, Junta de Castilla y León, Segovia 1996.
- BARNÉS VÁZQUEZ, Javier, «El principio de subsidiariedad y las regiones europeas. Las Comunidades Autónomas», en la obra colectiva por él coordinada, *La Comunidad Europea, la instancia regional y la organización administrativa de los Estados miembros*, Civitas, Madrid 1993, 509 y ss.
- CASSAGNE, Juan Carlos, *Derecho administrativo*, I, 7ª ed., LexisNexis, Abeledo-Perrot, Buenos Aires 2002.
- ESTEVE PARDO, José, *Organización supramunicipal y sistema de articulación entre Administración autonómica y orden local* (la experiencia de la RFA. Bases y perspectivas en España), Civitas, Madrid 1991.
- FERNÁNDEZ, Tomás-Ramón, «Sobre la necesaria elevación del rango de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad», en García de Enterría, E. (dir.) y Alonso García, R. (subd.), *La encrucijada constitucional de la Unión Europea*, Civitas, Madrid, 2002, pp. 103 y ss.
- GÓMEZ-FERRER MORANT, Rafael (dir.) *La Provincia en el sistema constitucional*, Civitas, Madrid 1991.
- IGLESIAS MARTÍN, Antonio, *Autonomía municipal, descentralización política e integración europea de las Entidades Locales*, Ariel Derecho, Madrid 2002.
- LAGUNA DE PAZ, José Carlos, «El principio de subsidiariedad, pieza clave de la construcción europea», en AA.VV., *Comunidades Autónomas y Comunidad Europea*, Cortes de Castilla y León, Valladolid 1991, pp. 129 y ss.
- MARTÍN HUERTA, Pablo, *Los Convenios interadministrativos*, INAP, Madrid 2000.
- MARTÍNEZ LÓPEZ-MUÑIZ, José Luis, *Los consorcios en el Derecho español*, IEAL, Madrid 1974.
- MARTÍNEZ LÓPEZ-MUÑIZ, José Luis (coord.), *Descentralización y Administración local*, Universidad de Valladolid 1992.

---

los provinciales], cuya regulación se establecerá por la Junta de Castilla y León, previo informe del Consejo de Provincias] en el que están representadas las 9 Provincias de la región, fijándose «la cuantía de los recursos destinados» a este Plan «y su distribución territorial y por programas» en la Ley de Presupuestos de la Comunidad, en un anexo propio» (art.109). Estas últimas previsiones están desarrolladas por el Decreto 53/2002, de 4 de abril, de la Junta, regulador del Fondo de Cooperación Local de la Comunidad.

<sup>3</sup> R.D. 1328/1997, de 1 de agosto, sobre el Programa de Cooperación Económica Local del Estado.

- MARTÍNEZ LÓPEZ-MUÑIZ, José Luis, «La Administración Local en Castilla y León», *REAL*, 291, enero-abril 2003 (nº especial de homenaje al Prof. Sebastián Martín-Retortillo), pp. 609 y ss.
- Morell Ocaña, Luis, *El régimen local español*, I, Civitas, Madrid 1988.
- Quintana López, Tomás, *Las Mancomunidades en nuestro Derecho Local*, INAP, Madrid 1990.
- Rivero Ysern, José Luis, *Manual de Derecho Local*, 5ª ed., Thomson/Civitas, Madrid, 2004.
- Rodríguez de Santiago, José Mª, *Los convenios entre Administraciones públicas*, Marcial Pons, Madrid 1997.
- Sarmiento Acosta, Manuel J., *Las competencias de los Cabildos insulares*, Cabildo Insular de Gran Canaria, Las Palmas 1993.
- Sosa Wagner, Francisco, *Manuel de Derecho Local*, Aranzadi Thompson, 7ª ed., Pamplona 2002.
- Soto Kloss, Eduardo, *Derecho administrativo (bases fundamentales)*, t. I, Ed. Jurídica de Chile, Santiago de Chile 1996.