Asistencia y cooperación económica a los municipios

Manuel Medina Guerrero
Catedrático de Derecho Constitucional de la Universidad de Sevilla

1. El contexto
1.1. La debilidad financiera de las entidades locales
1.2. Las restricciones al endeudamiento local. La constitucionalización del equilibrio presupuestario
1.3. La puesta en cuestión de las diputaciones provinciales
2. La cooperación económica con los municipios como "tarea común" del Estado autonómico
2.1. El entramado cooperativo resultante de los planes provinciales de obras y servicios
2.2. La posibilidad de que las diputaciones desarrollen la cooperación económica con los municipios al margen de los planes provinciales de obras y servicios
2.3. Los programas estatales de cooperación económica local canalizados al margen de los planes provinciales. La necesaria participación de las comunidades autónomas
3. De la cooperación a la concertación

Resumen

La crisis económica, paradójicamente, ha venido a reforzar y debilitar al tiempo la tradicional función provincial de cooperación económica con los municipios. Se ha visto reforzada por cuanto, ocasionalmente, las diputaciones han tenido que prestar una asistencia esencial para la propia supervivencia económica de algunos municipios. Y debilitada, porque, inmersos de plano en el debate sobre la necesidad de mejorar la eficacia y la eficiencia del Estado autonómico, se ha defendido que las mismas son prescindibles, habida cuenta de que su función más característica puede ser desempeñada sin merma ninguna por otro nivel de Gobierno. Las crecientes dificultades impuestas a las entidades locales para acceder al crédito, que muy probablemente se agudicen a raíz de la constitucionalización del equilibrio presupuestario para los Gobiernos locales (artículo 135.2 CE), arrojan una densa sombra sobre el futuro de las inversiones municipales; un aspecto absolutamente central en la cooperación económica canalizada a través de los planes provinciales. Ahora bien, cualquiera que sea la forma en la que se instrumentalice dicha cooperación económica con los municipios, parece imprescindible que se mejore la eficacia en la asignación final de los recursos. En este sentido, parece conveniente regular procedimientos de "concertación" que sirvan para identificar correctamente cuáles son las demandas ciudadanas y, por tanto, las verdaderas necesidades municipales.

Palabras clave: *Plan provincial de obras y servicios; equilibrio presupuestario; cooperación económica; concertación; financiación local.*

Abstract

The provincial role of economic cooperation with the municipalities was paradoxically strengthened and weakened by economic crisis. It has been reinforced since, occasionally, the Councils have had to pay essential assistance to the economic survival of some municipalities. And weakened because, immersed in the debate on the need to improve the effectiveness and efficiency of the Autonomous State, it has been argued that they are expendable, given that their most characteristic function can be performed without any sacrificing of the other level government. The increasing difficulties imposed on local authorities to credit access, are likely to be more acute after the constitution of a balanced budget for local governments (art. 135.2 CE) casting a dark shadow on the future of municipal investments, an absolutely central point to economic cooperation channelled through provincial plans. However, regardless of how the economic cooperation within municipalities is instrumentalized, it is essential to improve efficiency in the final allocation of resources. In this sense, it seems appropriate to regulate procedures of "agreement" that serve to correctly identify which are the citizen's demands and, therefore, the real municipal needs.

Keywords: provincial Plan of works and services; budget balance; economic cooperation; agreement; local funding.

La economía española disfrutó de un largo periodo de crecimiento hasta el año 2008, fecha en la que dio comienzo una crisis económica de alcance mundial que, sin embargo, se ha mostrado especialmente severa para nosotros. El fuerte deterioro de las finanzas públicas anudado a la crisis ha venido a estrechar de forma drástica el margen de maniobra disponible para cumplir con la disciplina fiscal impuesta por Bruselas, resultando ineludible practicar un fuerte ajuste presupuestario para afrontar la delicada situación por la que atravesamos. Únicamente en este contexto, casi de "urgencia" económica, puede entenderse el vertiginoso proceso de reforma constitucional del artículo 135 CE que se llevaría a cabo entre los meses de julio y agosto de 2011. Y, lógicamente, solo atendiendo a esta constelación de circunstancias adversas se estará en condiciones de valorar el presente y, sobre todo, la evolución que cabe esperar seguirán las fórmulas de asistencia económica a los municipios en los años venideros.

1. El contexto

En efecto, es imprescindible enmarcar el tratamiento de esta cuestión en el marco de una crisis económica que, según parece, no tiene precedente desde la puesta en marcha del Estado autonómico. Crisis tan profunda, que en estos momentos estamos presenciando el retorno a la manifestación más elemental y prosaica de

la "asistencia", a saber, el aporte de medios de algunas diputaciones a determinados municipios con el solo y esencial objetivo de que puedan hacer frente al pago de las nóminas del personal a su servicio. Crisis económica que –como todas las crisis– puede ser abordada desde dos posiciones opuestas: bien asumiendo la máxima ignaciana de que en tiempos de tribulación es preferible no hacer mudanza, bien haciendo nuestra la concepción schumpeteriana de que la crisis económica encierra una oportunidad de progreso, al llevar en sí misma una potencial "destrucción creadora".

1.1. La debilidad financiera de las entidades locales

El presupuesto del que debe necesariamente partirse para examinar esta cuestión es que se ha producido un apreciable descenso de los recursos de todos los niveles de Gobierno. De acuerdo con el funcionamiento de los "estabilizadores automáticos", en la fase descendente del ciclo económico se produce una reducción espontánea de la recaudación impositiva, señaladamente de aquellos tributos más sensibles a las fluctuaciones de la economía. Y en lo que al nivel local de Gobierno atañe, la cuestión se ha planteado de forma especialmente aguda dada la crisis del sector inmobiliario, que, en algunos supuestos, ha frenado en seco un importante flujo de ingresos que hasta hace pocas fechas fluía a las arcas municipales.

Y obviamente esta apreciación debe extenderse a aquellas entidades locales que tienen en la asistencia y cooperación municipal el núcleo duro de su actividad y, por tanto, la primordial razón de ser de su existencia. Que la caída de los ingresos ha afectado también y acusadamente a las provincias es una afirmación obvia que no precisa mucha aclaración. Desde la reforma del sistema de financiación local de 2002,[1] que entró en vigor en 2004, dos son los pilares de ingresos sobre los que se sustenta la Hacienda provincial. De una parte, la participación territorializada en la recaudación de determinados impuestos estatales (IRPF, IVA, impuestos especiales),[2] con lo que la merma recaudatoria consustancial a la fase descendente del ciclo económico se proyecta automáticamente en las arcas provinciales. De otro lado, las aportaciones procedentes del llamado Fondo Complementario, esto es, las transferencias presupuestarias estatales que están destinadas a garantizar a las provincias el mismo nivel de ingresos que les proporcionaba el

1. Ley 51/2002, de 27 de noviembre, de reforma de la Ley 39/1988, de 28 de diciembre, reguladora de las Haciendas locales.

2. El porcentaje asignado a las provincias es el siguiente: IRPF, 0,9936%; IVA, 1,0538%; impuestos especiales, 2,2044%.

anterior modelo de financiación; una fuente de ingresos asimismo sensible a la crisis económica, toda vez que el volumen de recursos que proporciona evoluciona al mismo ritmo que los ITE (los ingresos tributarios del Estado).

En suma, la Hacienda provincial se configura como una Hacienda de transferencia, fuertemente dependiente de los recursos que, en última instancia, provienen del Estado, sea bajo la forma de participación territorializada en sus impuestos, sea como una pura transferencia presupuestaria vía Fondo Complementario. Pues, importa subrayarlo, hasta la fecha las comunidades autónomas, salvo contadas excepciones, no se han mostrado muy diligentes en llevar a la práctica el mandato constitucional que les impone articular un sistema de participación en tributos destinado a la financiación incondicionada de los entes constitucionalmente necesarios, esto es, los municipios y provincias (artículo 142 CE).

La actual debilidad financiera local se ha visto, por otra parte, asimismo amenazada por el hecho de que el sistema funciona a partir de las entregas a cuenta. Es decir, los pagos mensuales a cuenta por los impuestos cedidos y el Fondo Complementario se realizan de acuerdo con las previsiones recaudatorias del correspondiente ejercicio, pero dichas cuantías habrán de ajustarse a la recaudación real obtenida por los impuestos estatales; liquidación definitiva del ejercicio que suele hacerse con un retraso de dos años.[3] Pues bien, si las diferencias entre las entregas a cuenta y las liquidaciones definitivas ya eran significativas antes del estallido de la crisis, se han agudizado sobremanera en los primeros años de la misma, toda vez que las predicciones del Gobierno central estaban muy alejadas de apreciar la verdadera intensidad de la desaceleración económica. En consecuencia, especialmente respecto de los ejercicios de 2008 y 2009,[4] resultó muy amplia la brecha entre lo entregado a los entes locales de conformidad con las previsiones recaudatorias y la liquidación definitiva, de tal suerte que son significativas las cantidades que los Gobiernos locales han de "devolver" al Estado.[5]

Por lo demás, ante una situación de crisis financiera como la presente, las provincias se hallan en peores condiciones que otras Administraciones Públicas para

3. Sobre el funcionamiento del sistema de entregas a cuenta, véase Utrilla de la Hoz, Alfonso, "Análisis del sistema de financiación local en España y propuestas de reforma", en *Informe sobre financiación local,* Fundación Democracia y Gobierno Local, Madrid, 2010, p. 50-51.

4. Véase Jiménez Asensio, Rafael, "Las instituciones locales en tiempo de crisis: reforma institucional y gestión de recursos humanos en los Gobiernos locales", *Cuadernos de Derecho Local,* núm. 25, 2011, p. 65.

5. Cuando se ultiman estas líneas, el Gobierno central ha anunciado que se dispondrá de un plazo de diez años para efectuar tales devoluciones, lo que evidente puede suponer un alivio para las exangües arcas locales.

contrarrestarla. El margen de decisión tributaria del que disponen para incrementar sus recursos es ciertamente limitado, pues se ciñe a la capacidad de establecer recargos sobre el IAE; impuesto este último que, como es sabido, vio sensiblemente mermada su capacidad recaudatoria en la reforma del sistema de financiación local acometida el año 2002.[6] Escasísimo margen de autonomía de ingresos que se ha visto aún más cercenado con las restricciones que han experimentado en los últimos años las entidades locales en materia de endeudamiento; unos rígidos condicionantes que, además, están llamados a incrustarse estructuralmente en el Estado de las autonomías, tal y como se desprende de la reforma que ha experimentado el artículo 135 CE. Veamos esta cuestión con algún detalle.

1.2. Las restricciones al endeudamiento local. La constitucionalización del equilibrio presupuestario

El estallido de la crisis económica conllevó el endurecimiento de los requisitos exigidos a las entidades locales para acceder al crédito; acceso que ya estaba apreciablemente limitado desde la entrada en vigor de la legislación en materia de estabilidad presupuestaria. No debe soslayarse que el Real Decreto-ley 8/2010 prohibió la posibilidad de endeudarse a largo plazo para financiar inversiones (artículo 14.2); y aun cuando permitiese refinanciar operaciones a largo plazo, esta posibilidad se sometía a la condición de que supusiera una disminución de la carga financiera;[7] una posibilidad de prácticamente imposible cumplimiento a la vista de la situación del mercado financiero.[8] Una restricción de su capacidad de endeudamiento de dudosa constitucionalidad que, sin embargo, no llegaría demasiado

6. Así es; se estableció la exención del pago del impuesto a todas las personas físicas y a otros sujetos pasivos cuya cifra de negocios fuera inferior a un millón de euros.

7. De acuerdo con dicho artículo 14.2, "a partir del 1 de enero de 2011 y hasta el 31 de diciembre de 2011 las entidades locales y sus entidades dependientes clasificadas en el sector Administración Públicas no podrán acudir al crédito público o privado a largo plazo, en cualquiera de sus modalidades, para la financiación de sus inversiones, ni sustituir total o parcialmente operaciones preexistentes, a excepción de aquellas que en términos de valor actual neto resulten beneficiosas para la entidad por disminuir la carga financiera, el plazo de amortización o ambos".

8. De ahí que fundadamente pudiera dudarse de la constitucionalidad del Real Decreto-ley 8/2010, que casi venía a anular en la práctica dicha autonomía de endeudamiento (artículo 14). Sobre esta cuestión, puede consultarse Hucha Celador, Fernando de la, "El endeudamiento local y sus límites", *Anuario de Derecho Municipal 2010,* UAM/Marcial Pons, Madrid, 2011, en especial, p. 210-211. También se dudó de la extraordinaria y urgente necesidad de dicho Real Decreto-ley, una vez que, vía "corrección de errores", se precisó que dichas restricciones al endeudamiento a largo plazo serían aplicables a partir del 1 de enero de 2011 (así, Martín Lago, Miguel Ángel, "El régimen jurídico del endeudamiento de las entidades locales y las restricciones para el ejercicio de 2011", *Anuario Aragonés del Gobierno Local 2010,* Institución Fernando el Católico, Zaragoza, 2011, p. 227-234).

lejos, toda vez que la Ley de Presupuestos para 2011 modificó dicho régimen, permitiéndose a las entidades locales recurrir al endeudamiento para financiar inversiones siempre que el "volumen vivo" de capital no excediese del 75% de los ingresos corrientes liquidados. En resumidas cuentas, pese a la "marcha atrás" que supuso la Ley de Presupuestos para 2011, parecía evidente que, en el marco de estricta disciplina fiscal impuesto desde Bruselas, la capacidad de endeudamiento del nivel local de Gobierno parecía abocada a su mínima expresión.

La reforma del artículo 135 CE, aprobada sin estudios previos y con apenas debate parlamentario (se siguió el procedimiento de urgencia y lectura única), ha constitucionalizado el principio de estabilidad presupuestaria. Y aunque algunos de los primeros comentarios señalan que se trata de una reforma inútil desde el punto de vista jurídico, habida cuenta de que no viene sino a ratificar lo que ya podía hacer la normativa infraconstitucional –tal y como había reconocido la STC 134/2011–, creo que es un juicio que no puede compartirse sin matizaciones, y desde luego no es asumible en lo que a las entidades locales concierne. Como es sabido, a diferencia de las reformas constitucionales suiza (2001) y alemana (2009), que en Europa lo precedieron en orden a incorporar reglas de disciplina fiscal, nuestro reformado artículo 135.2 CE sí extiende tal disciplina a las entidades locales, y lo hace endureciendo el régimen previsto para el Estado y las comunidades autónomas. Pues mientras que para estos últimos se contempla la posibilidad de que incurran en algún déficit, al nivel local de Gobierno se le impone sin más el equilibrio presupuestario.

La constitucionalización del equilibrio presupuestario –decía– no resulta absolutamente inútil o superflua, por más que la STC 134/2011 –que resolvió un recurso de inconstitucionalidad interpuesto contra la Ley 18/2001, general de estabilidad presupuestaria, y la Ley orgánica 5/2001, complementaria a la Ley general de estabilidad presupuestaria– no apreciase ningún atisbo de inconstitucionalidad en los preceptos relativos al nivel local de Gobierno. En efecto, en lo concerniente a los Gobiernos locales, el aspecto más controvertido afectaba a la posible quiebra de la autonomía financiera local que entrañaba el modo en que se les había impuesto el mandato de estabilidad presupuestaria. Pues, desde la perspectiva funcional de la autonomía local, la ostentación de un haz de atribuciones en materia presupuestaria constituye una "de aquellas potestades sin las que ninguna actuación autónoma es posible (SSTC 32/1981, FJ 4.º; 170/1989, FJ 9.º, y 40/1998, FJ 39.º)" (STC 109/1998, FJ 2.º), recibiendo por tanto la protección directa que brinda el texto constitucional. Y, sin embargo, ello no supone que todos y cada uno de los elementos constitutivos de la autonomía local devengan un núcleo absolutamente resistente frente a la acción del legislador, puesto que, estrictamen-

te, lo que garantiza la Constitución no es sino el "reducto indisponible o núcleo esencial de dicha autonomía". Así sucede también, como no podía ser de otra manera, con la vertiente de gasto de dicha autonomía:

"Ahora bien, bajo el prisma de los artículos 137 y 142 CE, el ámbito sobre el que se proyecta la autonomía de gasto [provincial] no ha de concebirse como una esfera total y absolutamente resistente a cualquier mínima incidencia o afectación proveniente de otros niveles de Gobierno. Tal y como antes señalamos respecto de la garantía institucional de la autonomía local, y ahora debemos lógicamente repetir en su concreta vertiente financiera, lo que la Constitución veda de una forma terminante y sin excepciones no es sino el menoscabo del núcleo esencial o reducto indisponible de la institución, estrictamente. En consecuencia, la autonomía financiera, en la vertiente del gasto, de la que gozan los entes locales –esto es, la capacidad genérica de determinar y ordenar, bajo su propia responsabilidad, los gastos necesarios para el desempeño de sus competencias–, puede ser restringida por el Estado y las comunidades autónomas dentro de los límites establecidos en el bloque de la constitucionalidad..." (STC 109/1998, FJ 10.º)

Dado este alcance de la garantía institucional, la cuestión esencial estriba en determinar cuándo la intromisión de otros niveles de Gobierno en el espacio acotado por la autonomía local puede considerarse compatible con dicha garantía, y en qué supuestos, por el contrario, cabe entender que la intervención quebranta su núcleo indisponible. Pues bien, según se desprende de la jurisprudencia constitucional, son dos los criterios fundamentales que han de barajarse para resolver este interrogante. En primer lugar, debe tomarse en consideración que "el debilitamiento de su contenido [de las competencias locales] solo puede hacerse con razón suficiente y nunca en daño del principio de autonomía" [SSTC 32/1981, FJ 3.º; 214/1989, FJ 13.º c), y 109/1998, FJ 2.º]. Y en segundo término, y en línea con la "teoría de la sustracción" acuñada por la doctrina alemana, habrá de concluirse "que se ha infringido la garantía institucional [...] en aquellos casos en que, tras la injerencia, no subsista una verdadera capacidad decisoria propia del ente local" (STC 109/1998, FJ 2.º).

Pues bien, desde la óptica de determinados Gobiernos locales, la aplicación de ambos criterios conducía derechamente a apreciar la quiebra de la garantía institucional de la autonomía local por parte de aquellos preceptos de la Ley general de estabilidad presupuestaria impugnada que limitaban su genérica "libertad para establecer el plan de ingresos y gastos, en definitiva el presupuesto" (STC 237/1992, FJ 6.º), sujetándola a controles incompatibles con dicha autonomía. Bajo este prisma, las restricciones presupuestarias y las fórmulas de control que en la Ley se

contemplaban estarían suficientemente justificadas si las mismas se hubieran acomodado a la finalidad última perseguida por el legislador –garantizar el cumplimiento de los compromisos europeos–, pero, al exceder con creces las imposiciones del Pacto de Estabilidad y Crecimiento (que no establecido el déficit cero o el superávit), habrían devenido ilegítimas, por excesivas, tales intromisiones en la autonomía financiera local. Máxime si se atiende a que, según exige el artículo 8.3 de la Carta Europea de la Autonomía Local, "el control administrativo de las entidades locales debe ejercerse manteniendo una proporcionalidad entre la amplitud de la intervención de la autoridad de control y la importancia de los intereses que pretende salvaguardar".

Por lo demás, se sigue razonando desde dicho punto de vista, resultaba incuestionable que la Ley estatal comprimía excesivamente el margen de decisión propia que reclama la garantía institucional de la autonomía local, puesto que el objetivo de estabilidad presupuestaria para las entidades locales era fijado unilateralmente por el Gobierno (artículo 20.1), ciñéndose toda la participación local a la elaboración de un informe en el seno de la Comisión Nacional de Administración Local (artículo 20.2). Efectivamente, en la medida en que el papel de las corporaciones locales se reduce a estar representadas en un órgano que bajo ningún concepto puede considerarse "capital en el procedimiento" de toma de decisiones, se hacía evidente que el legislador estatal no había actuado "en consonancia con el derecho de los entes locales a participar en los asuntos que les afecten inherente a la garantía institucional de la autonómica local" (STC 109/1998, FJ 7.º). Resultaba, pues, indudable que la Ley tampoco podía considerarse respetuosa con la autonomía local, habida cuenta de que esta "consiste, fundamentalmente, en la capacidad de decidir libremente, entre varias opciones legalmente posibles, de acuerdo con un criterio de naturaleza esencialmente política" (STC 193/1987, FJ 4.º; que recuerda a la STC 4/1981, FJ 3.º).

Frente a este orden de consideraciones, la STC 134/2011 ratificaría la constitucionalidad de la Ley porque –como se argumentó en el FJ 14 b)– no podía entender lesivo de su autonomía el hecho de que se condicionase la autorización de sus operaciones de crédito y emisiones de deuda a que el desequilibrio presupuestario desapareciese en tres ejercicios económicos, de acuerdo con la doctrina existente en torno a la capacidad estatal de limitar la capacidad de endeudamiento local con base en los artículos 149.1.11 y 13 CE (entre otras, SSTC 4/1981, 57/1983 y 233/1999).

Pues bien, pese a esta ratificación del margen de maniobra estatal a propósito de las entidades locales, no puede afirmarse que la reforma del artículo 135 CE

sea inútil en lo que a ellas concierne. Debe repararse en que, antes de que se acometiera, una de las facetas o dimensiones de la autonomía financiera local que gozaba de una protección constitucional inmediata y directa era la que podemos calificar como "autonomía de endeudamiento". Pues, como se reconoció expresamente en la STC 233/1999, un "necesario margen autónomo de endeudamiento [...] también ha de ser reconocido a las corporaciones locales por imperativo del principio constitucional de autonomía local" (FJ 21). En consecuencia, antes de la reforma era dable restringir o condicionar dicha capacidad de endeudamiento directamente enraizada en la Constitución, pero no era posible suprimirla o negarla por completo. Por consiguiente, el establecimiento de un estricto equilibrio presupuestario material anual, con la consiguiente imposibilidad de recurrir al endeudamiento, pasaba necesariamente por la modificación del texto constitucional.

Y esto es, en efecto, lo que parece haberse consagrado con la reforma del artículo 135.2 CE, al imponer a los Gobiernos locales el equilibrio presupuestario.[9] Como a nadie se le oculta, la imposición estricta de un equilibrio presupuestario puede suponer el doblar de las campanas para la financiación de las inversiones provinciales. Pues debe recordarse que la posibilidad de recurrir al crédito por parte de las Administraciones Públicas ha estado siempre estrechamente vinculada con la financiación de la inversiones. Como es sabido, el canon de la política económica clásica imperante durante el siglo XIX se basaba en el principio de equilibrio presupuestario "material", esto es, se partía de la convicción de que el gasto público debía financiarse mediante los tributos y las rentas procedentes del patrimonio público, impidiéndose por tanto la posibilidad de equilibrarlo formalmente recurriéndose a la deuda. Solo en circunstancias extraordinarias (paradigmáticamente, conflictos bélicos) o, a lo sumo, para la financiación de inversiones, se consideraba admisible el recurso al crédito; posibilidad esta última que se asentaba sobre la idea de que los futuros ingresos generados por la inversión ofrecerían una base tributaria que serviría para financiar el déficit.[10] Esta "regla de oro" de las finanzas públicas también se justificaba desde el punto de vista de la "justicia intergeneracional": se trasladan a las futuras generaciones unas cargas financieras, pero también unos bienes públicos de los que pueden disfrutar y beneficiarse. En

9. Aunque no faltaron voces que se alzaron durante el proceso de reforma contra la imposición draconiana del déficit cero a las entidades locales (véanse, por ejemplo, las intervenciones de Ridao i Martín y Buenaventura Puig en el Pleno del Congreso de los Diputados, *Diario de Sesiones. Congreso de los Diputados,* Pleno y Diputación Permanente, IX Legislatura, núm. 270, p. 6 y 8, respectivamente).

10. Ruiz Almendral, Violeta, *Estabilidad presupuestaria y gasto público en España,* La Ley/Universidad Carlos III, Madrid, 2008, p. 117-118.

este contexto y con estas premisas, adquieren pleno sentido las siguientes palabras de Lorenz von Stein, en las que bien puede sintetizarse la justificación de esta excepcional asunción del déficit en el siglo XIX: "un Estado sin deuda pública o hace demasiado poco por su futuro, o exige demasiado a su pasado".[11]

Como era de prever, la reforma constitucional hecha con tanta urgencia, y sin consultar a los interlocutores locales, generó de inmediato la reacción adversa desde el mundo local. Así, Pedro Arahuetes, a la sazón presidente de la Comisión de Hacienda de la FEMP, declararía que la reforma "va a acarrear repercusiones negativas a los ayuntamientos hasta el punto de que ni siquiera se puedan endeudar ni para realizar inversiones".[12] Y el alcalde de Barcelona, Xavier Trías, se lamentaría de que la misma "impacta, y de qué manera, en el régimen económico-financiero de Barcelona. En efecto, la reforma se inclina por eliminar de un plumazo la posibilidad de que los ayuntamientos, a diferencia del Estado y de las comunidades autónomas, incurran en un déficit estructural máximo con los límites que prevea la Ley orgánica. Esta limitación no admite excepciones, tampoco para programas de inversiones de actividades productivas, que sí son recogidos en la legislación actualmente vigente". Y concluiría el Sr. Trías: "La no inserción de las entidades locales en la reforma constitucional no se entiende, ya que estrangular la financiación municipal prohibiendo el recurso al crédito o, en su caso, a la emisión de deuda pública para los ayuntamientos sería algo de consecuencias imprevisibles".[13]

Las nada halagüeñas perspectivas que abre el reformado artículo 135 CE solo podrán ser neutralizadas mediante un desarrollo generoso con la autonomía local de sus previsiones; desarrollo que, de acuerdo con el artículo 135.5, corresponde al legislador orgánico, que deberá tener concluida esta tarea antes del 30 de junio de 2012 (Disposición adicional única.1). Pues bien, esta posibilidad de asumir una lectura pro autonomía local de la disciplina fiscal constitucionalmente impuesta a los Gobiernos locales ya se defendería abiertamente en el proceso de reforma por el portavoz del grupo Convergència i Unió, el Sr. Sánchez i Llibre:

"(...) y al mismo tiempo planteamos una cuestión que para Convergència i Unió es importantísima: los déficits estructurales que tendrían que aplicarse a las diferentes corporaciones locales. Uno puede llegar a la conclusión de que, si se aprue-

11. *Lehrbuch der Finanzwissenschaft,* 2. Auflage, 1871, p. 666. La cita la tomo de Seiler, Christian, "Konsolidierung der Staatsfinanzen mithilfe der neuen Schuldenregel", *JZ* 14/2009, p. 722.

12. *El País,* 28 de agosto de 2011.

13. *La Vanguardia,* 19 de septiembre de 2011.

ba la reforma tal y como ustedes la han planteado, seguramente van a estrangular a muchísimas corporaciones locales, porque no dejan claro si va a ser un déficit observable, un déficit cíclico o un déficit estructural para las entidades locales y ustedes solamente plantean el equilibrio presupuestario sin dar más explicaciones. Por tanto, desde esta óptica queremos que la aplicación de los objetivos de déficit estructural a las entidades locales también quede perfectamente reflejada en esta Ley orgánica que se va a tramitar en el primer semestre del año 2012".[14]

Y, a una lectura poco estricta del mandato constitucional de equilibrio presupuestario, parece sumarse la versión del Anteproyecto de Ley orgánica de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera conocido cuando se ultiman estas páginas.[15] Pues si su artículo 11.4 recuerda que las "Administraciones locales deberán mantener una posición de equilibrio o superávit presupuestarios", se prevé la posibilidad de que las entidades locales realicen operaciones de créditos y emisiones de deuda, mediando la previa y tradicional autorización del Estado, o en su caso de la correspondiente Comunidad Autónoma; autorización que, "en cumplimiento de lo establecido en el artículo 53 del texto refundido de la Ley de Haciendas locales... tendrá en cuenta el cumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria y de deuda pública, así como el cumplimiento de los principios y el resto de las obligaciones que se derivan de la aplicación de esta Ley" (artículo 13.5). Y por lo que hace al volumen de deuda permitido a los Gobiernos locales, del máximo del 60% del PIB impuesto por la normativa europea se les asigna el 3%, frente a un 47% al Estado y un 10% a las comunidades autónomas (artículo 13.1). En cualquier caso, como apunta la Disposición transitoria primera del Anteproyecto extendiendo la previsión constitucional que solo dilataba la entrada en vigor a los límites de déficit, las restricciones relativas al déficit y al volumen de deuda deberán cumplirse el año 2020.

No obstante, pese a que pueda adoptarse una lectura generosa del artículo 135 CE a favor del nivel local de Gobierno, de tal modo que el equilibrio presupuestario no entrañe estrictamente la prohibición de recurrir al crédito de forma absoluta e incondicional, es obvio que en el marco de la disciplina fiscal exigido por la Unión Europea están seriamente condicionadas las posibilidades de endeudamiento. Y restringida la vía a esta fuente habitual de financiación de las inversiones, se hace evidente que puede resultar afectada la función provincial de asistencia y

14. En su intervención en el Pleno del Congreso, sesión plenaria núm. 256, *Diario de Sesiones. Congreso de los Diputados,* Pleno y Diputación Permanente, IX Legislatura, núm. 270, p. 12.

15. Versión de 27 de enero de 2012, 15.00 horas.

cooperación económica a los municipios, articulada esencialmente a través de los planes provinciales. Y no está de más recordar que los planes provinciales de obras y servicios se crean en la Ley de Presupuestos de 26 de diciembre de 1957 con el objetivo de reducir la necesidad de las corporaciones locales de acudir al crédito. Ahora, al estar constitucionalmente restringida dicha posibilidad, parece que la financiación estatal vía planes provinciales parece llamada a adquirir una relevancia cualitativamente diferente.

1.3. La puesta en cuestión de las diputaciones provinciales

Junto a este desplome de los ingresos del nivel local de Gobierno y la escasa capacidad de decisión que tienen las diputaciones para ampliar voluntariamente sus recursos, hay otro factor, esencialmente político, que debe necesariamente tomarse en consideración a los efectos de este trabajo. Se ha instalado de lleno en el debate político y académico la puesta en cuestión del modo en que ha funcionado hasta la fecha el Estado autonómico en su conjunto, al que se ha reprochado desde diversos sectores falta de eficacia y eficiencia; carencias que, en última instancia –se sostiene desde ese punto de vista crítico–, habrían contribuido al exceso de gasto público, falta de competitividad, rigideces en el funcionamiento del mercado, etc. Y una de tales deficiencias sería la duplicidad de competencia y funciones entre los diversos niveles de Gobierno, de tal suerte que sería precisa una reasignación de las tareas a desempeñar por las diferentes Administraciones Públicas. Y, lógicamente, en esta apuesta por la regeneración del Estado autonómico las miradas en buena medida se han dirigido al eslabón más débil de la cadena, como se puso claramente de manifiesto en la campaña de las elecciones generales en la que se lanzó un mensaje de muy sencilla formulación: La función esencial de las diputaciones, esto es, la prestación de asistencia y cooperación económica a los municipios, puede ser perfectamente llevada a cabo por las comunidades autónomas sin merma ninguna en su eficacia. El prejuicio (en sentido literal) que subyace tras esta afirmación es también bastante evidente: si un escalón de Gobierno se limita a transmitir los recursos que le llegan desde otro nivel de Gobierno a sus beneficiarios finales (municipios), sin aportar en ese tránsito ningún valor añadido, deviene absolutamente superfluo y, por ende, prescindible.

2. La cooperación económica con los municipios como "tarea común" del Estado autonómico

La asistencia económica a los municipios viene operando en la práctica como una "tarea común" de todos los niveles de Gobierno, puesto que intervienen el Estado, las comunidades autónomas y las diputaciones provinciales. La diferencia es que, mientras que los dos primeros "pueden" actuar en esta concreta esfera, en el caso de las diputaciones esta tarea constituye el núcleo duro de su ámbito competencial: "en la provincia, en cuanto entidad local 'determinada por la agrupación de municipios' (...) cabe considerar como núcleo de su actividad el apoyo a los municipios radicados en su ámbito territorial, a cargo de las diputaciones provinciales u otras corporaciones de carácter representativo; actividad que se traduce en la cooperación económica a la realización de las obras y servicios municipales, y que es llevada a la práctica a través del ejercicio de su capacidad financiera o de gasto público por parte del ente provincial. Es esta actuación cooperadora, pues, la que cabe identificar como el núcleo de la autonomía provincial..." (STC 109/1998, FJ 2.º). Y así se refleja, como no podía ser de otra manera, en la LRBRL, cuyo artículo 36.1 b) atribuye a la provincia "la asistencia y la cooperación jurídica, económica y técnica a los municipios, especialmente los de menor capacidad económica y de gestión". Se trata de una competencia que es esencialmente desarrollada a través de los planes provinciales de cooperación a las obras y servicios de competencia municipal [artículo 36.2 a) LRBRL], pero que puede adquirir otras formas de manifestarse.

2.1. El entramado cooperativo resultante de los planes provinciales de obras y servicios

Según adelantamos, en la práctica la asistencia económica a los municipios canalizada a través de los planes provinciales ha venido funcionando como un claro ejemplo de federalismo cooperativo, generando un denso entramado de relaciones entre el Estado, las comunidades autónomas, las provincias y los municipios: junto a la financiación estatal –y, en su caso, autonómica–, ostentan las comunidades autónomas facultades de coordinación, corresponden a las diputaciones la aprobación y la gestión de los planes y, en fin, los municipios participan en su elaboración [artículo 36.2 a) LRBRL]. Y ello por más que la intervención de los dos superiores niveles de Gobierno no aparezca como estrictamente obligada en lo que a la provisión de medios económicos concierne.[16] No quiere decirse con esto,

16. Véase Torres Cobas, Ferran, "Perversiones y novedades de la cooperación municipal", *Anuario del Gobierno Local 2003,* Fundación Democracia y Gobierno Local/Institut de Dret Públic, Madrid/Barcelona, 2004, p. 259-260.

claro está, que no penda sobre el Estado y las comunidades autónomas ninguna responsabilidad en punto a la financiación municipal, toda vez que su obligación a este respecto es previa y, si se quiere, de más hondo calado: están constitucionalmente constreñidos, especialmente el primero, a dotar a los municipios de fuentes de ingresos institucionalizadas, estables y permanentes, incardinadas a la consecución de su suficiencia financiera. La función de "asistencia y cooperación económica" a los municipios se produce en otro plano, en otra fase, una vez delimitadas esas fuentes de financiación institucionalizadas de los municipios. Y a este respecto la colaboración financiera se configura, en principio, como voluntaria. Según establece el artículo 36.2 a), el Plan provincial "podrá financiarse con medios propios de la Diputación, las aportaciones y las subvenciones que acuerden la Comunidad Autónoma y el Estado con cargo a sus respectivos presupuestos"; y concluye dicho precepto con el inciso de que el "Estado y la Comunidad Autónoma, en su caso, pueden sujetar sus subvenciones a criterios y condiciones en su utilización o empleo".[17]

Este entramado cooperativo, como es bien conocido, adquiere unos tintes singulares en el caso de Cataluña, dado que los planes provinciales se vieron reemplazados por el Plan único de obras y servicios de Cataluña (PUOSC): las aportaciones estatales se remiten a la Generalitat, que sustituye a las diputaciones en su función de asistencia económica en este ámbito. Una sustancial modificación en el *modus operandi* de los planes cuya constitucionalidad sería confirmada en la STC 109/1998. A partir de la declaración del artículo 36.2 a) LRBRL de atribuir a las comunidades autónomas la coordinación de los planes "sin perjuicio de las competencias reconocidas en los Estatutos de Autonomía y de las anteriormente asumidas y ratificadas por estos", el Tribunal Constitucional entendería que la constitucionalidad del PUOSC estaba amparada por la Disposición transitoria sexta, que habría consolidado las competencias asumidas por Cataluña durante la preautonomía, incluyéndose entre ellas la relativa al Plan único (Real Decreto 2115/1978, de 26 de julio). En suma, nada había que objetar desde el plano de su constitucionalidad al hecho de que la Generalitat dispusiera de un margen de maniobra mucho más amplio que el reconocido a la generalidad de las comunidades autónomas por la Ley de Bases, por cuanto estas últimas debían ceñirse a la facultad coordinadora delimitada en el artículo 59 LRBRL (STC 109/1998, FJ 5.º).

17. Las subvenciones que se canalizan a través de los planes provinciales (o el Plan único) se rigen por su normativa específica, siendo aplicable de forma supletoria la Ley general de subvenciones (véase Fernández Farreres, Germán, "El concepto de subvención y los ámbitos objetivo y subjetivo de aplicación de la Ley", *Comentario a la Ley General de Subvenciones,* Thomson/Civitas, Cizur Menor, 2005, p. 52-54).

2.2. La posibilidad de que las diputaciones desarrollen la cooperación económica con los municipios al margen de los planes provinciales de obras y servicios

Pero una vez sentado lo anterior, esto es, la absorción en Cataluña de los planes provinciales por el PUOSC, aún quedaba un problema a resolver: ¿Se agotaba en el PUOSC toda posibilidad de cooperación económica con los municipios por parte de las diputaciones? La duda se suscitó a propósito del artículo 2.3 de la Ley catalana 23/1987, que había dispuesto que, además de las cantidades consignadas en los presupuestos provinciales "en el concepto de cooperación económica para financiar inversiones en obras y servicios de competencia municipal", las diputaciones debían derivar hacia la Generalitat "todos los demás recursos financieros que... destinen, en concepto de cooperación económica, para la realización, la ampliación o la mejora de las obras y de los servicios de competencia municipal". La respuesta que proporcionó el Tribunal Constitucional fue también inequívoca: "(...) la sustitución de los planes provinciales por el Plan único no anula ciertamente, el ejercicio de la competencia de cooperación económica [artículo 36.1 b) LRBRL], hasta el punto de hacerla desaparecer, toda vez que, como se desprende ya de la sola lectura del artículo 36.2 b) LRBRL, aquella no se agota con la aprobación anual de un plan provincial de obras y servicios" (FJ 7.º). Y proseguiría más adelante en el fundamento jurídico 12.º: "Como hemos afirmado... la competencia propia de cooperación económica con los municipios que ostentan las diputaciones no queda agotada con la aprobación de un Plan anual de obras y servicios, tal y como se infiere de lo establecido en el artículo 36.2 b) LRBRL... Pues bien, el precepto ahora enjuiciado... torna problemática la posibilidad de que las diputaciones catalanas ejerzan su competencia de cooperación económica al margen del Plan único, es decir, mediante fórmulas adicionales o suplementarias de auxilio económico a los municipios de su ámbito territorial, impidiendo así que estos sean beneficiarios de dicha función cooperadora, asignada a la provincia y a su órgano de representación como instancia de apoyo a dichos entes locales". Así, pues, proseguiría su razonamiento el Tribunal Constitucional, "según el tenor literal del cuestionado artículo 2.3, a través del Plan único habría de canalizarse, no ya la manifestación fundamental en que se proyecta la cooperación económica de las diputaciones con los municipios, cual es, sin duda, la financiación de inversiones en obras y servicios municipales, sino que dicho instrumento vendría prácticamente a absorber tal función de cooperación económica en su integridad".

Y esto era precisamente lo que debía considerarse inaceptable, ya que el precepto en cuestión "cruza con claridad el umbral a partir del cual las medidas adoptadas, en principio, al amparo de las facultades de coordinación, dejan de ser

límites compatibles con la autonomía provincial. Y es que, de aceptarse la obligación de encauzar a través del Plan único, no solo el conjunto de las inversiones en obras y servicios municipales, sino toda suerte de manifestación de la cooperación económica con los municipios, no subsistiría en este ámbito competencial ninguna auténtica capacidad decisoria de las provincias merecedora de tal nombre. A partir de esta configuración, en efecto, difícilmente podría mantenerse que dicha competencia de cooperación económica, reconocida en el artículo 36.1 b) LRBRL, continúa siendo una competencia propia de las diputaciones, entendiendo por tal la que es desempeñada por su titular bajo un régimen de autorresponsabilidad" (FJ 13.º).

En definitiva, aunque dejara algunas cuestiones sin perfilar,[18] la STC 109/1998 sí reconoció explícitamente la posibilidad de que la asistencia y cooperación económica a los municipios se articulara por otros cauces diferentes a los de los planes provinciales. Una posibilidad que, si bien tenía apoyos en la versión inicial del artículo 36.2 b) LRBRL tal y como sostuvo la STC 109/1998, no quedaba adecuadamente regulada en la misma.[19] La redacción que recibiría dicha disposición a raíz de la Ley 57/2003 sí clarificaría definitivamente la cuestión, incorporando un último párrafo lo suficientemente elocuente al respecto:

"Asegura (la Diputación) 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 estos mediante cualesquiera fórmulas de asistencia y cooperación municipal. Con esta finalidad, las diputaciones podrán otorgar subvenciones y ayudas con cargo a sus fondos propios para la realización y el mantenimiento de obras y servicios municipales que se instrumentarán a través de planes especiales u otros instrumentos específicos".

En resumidas cuentas, desde la STC 109/1998 puede considerarse resuelto el interrogante de si las diputaciones pueden desempeñar su tarea de cooperación

18. Que seguirían paulatinamente concretándose por la doctrina y la jurisprudencia; véase Esquerda Roset, J. M.: "Una interpretación congruente de la Sentencia del Tribunal Constitucional 109/1998 con la autonomía financiera de las diputaciones catalanas", en Caamaño Domínguez, F. (coord.), *La autonomía de los entes locales en positivo. La Carta Europea de la Autonomía Local como fundamento de la suficiencia financiera,* Fundación Democracia y Gobierno Local, Barcelona, 2003, p. 189 y ss.

19. La versión inicial del artículo 36.2 rezaba así: "Asegura 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 estos mediante cualesquiera fórmulas de asistencia y cooperación con los municipios".

económica a las obras y servicios municipales por vías diversas de los planes provinciales (o el PUOSC en el caso de Cataluña); y así se ha reconocido explícitamente en la reforma del artículo 36.2 b) LRBRL acometida el año 2003, al prever la existencia de "planes especiales u otros instrumentos específicos".

2.3. Los programas estatales de cooperación económica local canalizados al margen de los planes provinciales. La necesaria participación de las comunidades autónomas

Ahora bien, lo que no ha estado resuelto hasta época bastante reciente es determinar el exacto papel que puede desempeñar el Estado (y, en consecuencia, las comunidades autónomas) en relación con las líneas de ayuda destinadas a cooperación municipal distintas de los planes provinciales. Un asunto que, además, ha tenido una trayectoria tortuosa, porque no siempre ha habido líneas accesorias de ayudas al margen de la financiación destinada a aquellos.

Así, en el Real Decreto 665/1990, de 25 de mayo, junto a la sección general relativa a las aportaciones estatales destinadas a los planes provinciales, se creó una sección especial para programas de acción especial en comarcas o zonas con mayor déficit de infraestructuras y equipamientos locales, así como otra sección sectorial orientada a la financiación de programas específicos de competencia local, no necesariamente municipal. Sin embargo, el Real Decreto 1328/1997, de 1 de agosto, optó por suprimir las dos últimas secciones y canalizar, en consecuencia, a través de los planes provinciales la totalidad de los recursos estatales dirigidos a la asistencia y a la cooperación municipal, puesto que no contemplaba otra línea de financiación estatal, al margen de los planes, que la dirigida a los proyectos de obras de mejora y conservación de las carreteras de titularidad de las diputaciones (artículo 2).

Pero una vez dictada la referida STC 109/1998, el Real Decreto 835/2003, de 27 de junio, por el que se regula la cooperación económica del Estado a las inversiones de las entidades locales, imprimiría un sustancial cambio de acento en relación con el precedente, enriqueciendo las líneas de colaboración financiera impulsadas por el Estado. Se trataba, como se apuntaba en el preámbulo, "de perseguir objetivos más amplios", razón por la cual la reforma pretendía "abrir la cooperación estatal a otros ámbitos como es la inclusión de nuevos proyectos singulares e innovadores en materia de desarrollo local y urbano, contribuyendo a inversiones localizadas que tengan un efecto económico dinamizador". De este modo, al concebir los planes provinciales como una forma de cooperación económica más, junto a los "proyectos singulares de desarrollo local y urbano", aquellos

perdían la centralidad que parecía arrogarles la LRBRL, pero se expandían las posibilidades de actuación de las diputaciones. En efecto, merced a esos proyectos singulares, podían "abordar una cooperación no estrechamente ligada a los servicios obligatorios, sino medidas estructurales de mayor dimensión a través de las cuales puedan hacer efectivos, desde una perspectiva de mayor eficacia material, sus fines específicos, contenidos en el artículo 31.2 de la LRBRL, referidos a la garantía de los principios de solidaridad y equilibrio intermunicipal".[20]

Ahora bien, esta línea de cooperación económica con los municipios, a diferencia de la articulada vía planes provinciales,[21] se realizaría "directamente con las entidades locales solicitantes y beneficiarias de la subvención", pudiendo solicitar las subvenciones los municipios, diputaciones provinciales, cabildos, consejos insulares y comunidades autónomas uniprovinciales (artículo 3.3). Por consiguiente, a la Dirección General para la Administración Local del Ministerio para las Administraciones Públicas tenían que dirigirse las solicitudes de subvención (artículo 23), y a este Ministerio correspondían la selección de los proyectos (artículo 25), la resolución de las solicitudes presentadas (artículo 27), el libramiento de las subvenciones (artículo 29), y al nivel central de Gobierno debían los municipios beneficiarios remitir información sobre la realización de las obras para las que se concedió la subvención (artículos 30 y 32). En el marco de esta relación cooperativa entre el Estado y los municipios en relación con los proyectos singulares de desarrollo local y urbano, la única intervención prevista para otro nivel de Gobierno reside en la posibilidad de que las comunidades autónomas acuerden aportar subvenciones con cargo a sus respectivos presupuestos (Disposición adicional primera).

Este nuevo régimen no tardaría demasiado tiempo en ser modificado, mediante el Real Decreto 1263/2005, habida cuenta del mal funcionamiento de la línea de ayuda creada en la versión inicial de 2003: "(...) pasado el primer año de aplicación de esta línea de cooperación –se afirma en el preámbulo–, la experiencia no se puede considerar positiva, pues las expectativas que la falta de concreción del tipo de inversiones objeto de la subvención generó en las entidades locales motivaron la presentación de gran número de proyectos sumamente heterogéneos, circunstancia que, unida a la escasez de recursos asignados, dificultaba su

20. Ortega Álvarez, Luis, "La cooperación a las inversiones locales más allá de los planes de obras y servicios. Especial referencia a la situación en Cataluña del Plan único de obras y servicios", *Anuario del Gobierno Local 2003,* Fundación Democracia y Gobierno Local/Institut de Dret Públic, Madrid/Barcelona, 2004, p. 298.

21. Línea relativa a los planes provinciales con cargo a la cual también se financiarían los proyectos de obras de mejora y conservación de la red viaria de titularidad de las diputaciones [artículo 3.1 a)].

adecuada selección". En consecuencia, se optó por un sistema que multiplicó las modalidades de cooperación económica, sumando a la esencial vía de los planes provinciales otras tres diferentes: aportación a las intervenciones comunitarias aprobadas por la Comisión de la Unión Europea cofinanciadas por el Programa de cooperación económica local, aportación a la modernización de la Administración local a través de la utilización de tecnologías de la información y la orientada a impulsar la participación de la sociedad civil en la mejora de los servicios locales. De las nuevas modalidades previstas en el Real Decreto 1263/2005 únicamente la relativa a las intervenciones comunitarias se gestionaría a través de las diputaciones, puesto que las dos últimas fórmulas de cooperación se articularían mediante la relación directa del Estado con las entidades locales beneficiarias (artículos 3.3 y 4). En lo concerniente a esta relación cooperativa se mantiene el mismo esquema que el contemplado en la versión inicial del Real Decreto 835/2003, de tal suerte que la presencia de las comunidades autónomas se ciñe a la posibilidad de que aporten subvenciones para la financiación de los correspondientes proyectos.

¿En qué medida el bloque de la constitucionalidad autoriza el establecimiento de estas relaciones de cooperación financiera directa entre el Estado y los municipios? Lógicamente, el interrogante adquiría una especial significación en relación con Cataluña, habida cuenta de la singular posición competencial que ostenta en la materia con motivo del Plan único de obras y servicios de Cataluña. Pues, como era de prever, los aludidos decretos no contemplaban otra singularidad catalana que la ceñida estrictamente a la línea de cooperación económica del Estado relativa a los planes provinciales; de tal suerte que las aportaciones estatales al Plan único se determinaban de acuerdo con el mecanismo de distribución territorial de las subvenciones destinadas a los planes provinciales [Disposición adicional segunda a)], soslayándose por consiguiente la canalización vía PUOSC de las subvenciones relativas a las otras líneas de ayuda.

Esta era una cuestión a la que no se había dado una respuesta directa por el Tribunal Constitucional, hasta que la STC 159/2011 vino a resolver el conflicto de competencia planteado por la Generalitat de Cataluña contra el Real Decreto 835/2003. Naturalmente, el conflicto trabado por la Generalitat se fundamenta en primer término en torno a la específica posición competencial que ostenta en virtud del PUOSC, por lo que se volvía a plantear el tema de si toda cooperación económica del Estado con las entidades locales debía necesariamente incluirse en dicho Plan. Pues bien, el Tribunal Constitucional, con cita de la precedente STC 109/1998, recordaría cuál es el margen de maniobra que cabe reconocer al Estado en este ámbito a partir de la LRBRL; una regulación que determina: "positivamente, que la cooperación económica que el Estado preste a las diputaciones

provinciales a través de los planes provinciales se encauce hacia la garantía de la 'prestación integral y adecuada en la totalidad del territorio provincial de los servicios de competencia municipal' y a la 'asistencia y cooperación jurídica, económica y técnica de los municipios'; y, negativamente, que no sea exigible que cualquier fuente de financiación estatal a los entes locales diferente a la señalada deba necesariamente integrarse en los planes provinciales de obras y servicios" (FJ 6.º). A partir de esta premisa, el Tribunal afirmaría que "la singularidad competencial de Cataluña solo se cifra en que el Plan único de obras y servicios de Cataluña sustituye e integra a dichos planes provinciales", sin otras consecuencias complementarias. "Por tanto –proseguiría su argumentación el Tribunal–, el Plan único de obras y servicios de Cataluña no puede acoger, en términos cualitativos o cuantitativos, más financiación estatal que la que se hubiese dirigido a los planes provinciales de obras y servicios en Cataluña en caso de que los mismos hubieren pervivido. Y, de otro lado, que nada impide que el Estado disponga de otras fuentes de financiación dirigidas hacia objetivos de cooperación económica con los entes locales distintos a los señalados, las cuales no deberán incorporarse a los planes provinciales de obras y servicios ni, por consecuencia, al Plan único de obras y servicios de Cataluña".

Ahora bien, el hecho de que se rechazase esta alegación con base en el PUOSC no entraña que fuera desatendida la pretensión de la Comunidad Autónoma promotora del conflicto. Así es; la aplicación de la consolidada doctrina jurisprudencial sobre el "poder de gasto" del Estado conduciría en última instancia a estimar parcialmente el conflicto de competencia. Como es sabido, desde que el Tribunal Constitucional tuvo ocasión por vez primera de abordar la cuestión a propósito del *spending power* estatal, ha venido negando que la subvención, en cuanto técnica más usual en el ejercicio del poder de gasto, sea un "concepto que delimite competencias, atrayendo toda regulación que, desde uno u otro aspecto, tenga conexión con aquella" (STC 179/1985, FJ 1.º).[22] Y como precisaría de inmediato la STC 95/1986:

"Tal facultad de gasto público en manos del Estado 'no constituye un título competencial autónomo' (Sentencia 179/1985, de 19 de diciembre) que pueda desconocer, desplazar o limitar las competencias materiales que corresponden a las comunidades autónomas según la Constitución y los Estatutos de autonomía;

22. La mencionada sentencia reproduce la afirmación antes vertida en la STC 39/1982 –que puede considerarse la pionera en la materia–, en la que, sin embargo, no se enjuiciaba el ejercicio de la potestad de gasto estatal, sino de una Comunidad Autónoma dotada de un específico sistema de financiación: el País Vasco.

antes al contrario, el ejercicio de competencias estatales, anejo al gasto o a la subvención, sólo se justifica en los casos en que, por razón de la materia sobre la que opera dicho gasto o subvención, la Constitución o, en su caso, los Estatutos de Autonomía, hayan reservado al Estado la titularidad de tales competencias (FJ 3.º)".

Existe, pues, una consolidada y muy cuidada doctrina jurisprudencial según la cual la subvención no constituye un título competencial autónomo, de tal modo que el ejercicio del poder de gasto ha de anudarse necesariamente con la ostentación de alguna competencia. Y según vino a sintetizar la resolución que cabe considerar como el *leading-case* en la materia (la STC 13/1992 –FJ 8.º–), cuatro son los supuestos en los que vienen prácticamente a agotarse todos los posibles supuestos de controversia competencial que traen causa del ejercicio del poder de gasto del Estado, reconociéndose en cada uno de ellos un diferente reparto de las facultades normativas y de gestión de los recursos procedentes del presupuesto central. Se trata, por lo demás, e importa subrayarlo, de una doctrina jurisprudencial que ha quedado, por así decirlo, "blindada" en algunos de los Estatutos recientemente reformados, puesto que vienen a encomendar un artículo específico a la distribución de la competencia de fomento (así, artículos 114 EAC, 45 EAAnd y 79 EAAr).[23] Pues bien, de entre esos cuatro escenarios competenciales, el aplicable al caso enjuiciado en este conflicto era el relativo al supuesto en que hay competencias compartidas por el Estado y las comunidades autónomas en relación con la materia objeto de la financiación, y más concretamente cuando el primero ostenta competencia para regular las bases de la materia y, en consecuencia, corresponde a las comunidades autónomas el desarrollo normativo de lo básico y la ejecución. En efecto, según se sostuvo en la STC 159/2011 (FJ 7.º): "(...) procede que encuadremos estas subvenciones en la materia de 'régimen local', puesto que se trata de subvenciones a entes locales de diversa naturaleza, excepción hecha de las comunidades autónomas uniprovinciales que las reciben, hay que entenderlo así, como consecuencia de la inexistencia en las mismas de Diputación Provincial. En esta materia el Estado tiene atribuido el establecimiento de la normativa básica (artículo 149.1.18 CE) y la Comunidad Autónoma de Cataluña la competencia exclusiva (artículo 160 EAC 2006), competencia que, según hemos advertido, se enuncia con tal alcance 'de manera impropia y no impide que sobre dichas competencias autonómicas puedan operar plenamente las bases estatales, específica-

23. Sobre el alcance de la incorporación de esta doctrina jurisprudencial a la norma estatutaria, véase Medina Guerrero, Manuel, "Comentario al art. 45", en Cruz Villalón, Pedro y Medina Guerrero, Manuel (dirs.), *Comentarios al Estatuto de Autonomía para Andalucía,* Parlamento de Andalucía, Sevilla, 2012, especialmente §§ 11-15.

mente las del artículo 149.1.18 CE (en los términos ya expuestos en los fundamentos jurídicos 60 y 64)' (STC 31/2010, de 28 de junio, FJ 100)".

Y en estos casos en que sobre el sector financiado puede el Estado esgrimir alguna competencia sobre las bases o la coordinación general, estará este facultado para regular las subvenciones hasta donde llegue dicha competencia básica o coordinadora, "siempre que deje un margen a las comunidades autónomas para concretar con mayor detalle la afectación o destino, o, al menos, para desarrollar y complementar la regulación de las condiciones de otorgamiento de las ayudas y su tramitación" [STC 13/1992, FJ 8.º b)]. Mientras que la gestión, por el contrario, ha de permanecer en manos de las comunidades autónomas; de tal modo que estos fondos "deben territorializarse en los propios Presupuestos Generales del Estado si ello es posible o en un momento inmediatamente posterior, mediante normas que fijen criterios objetivos de reparto o mediante convenios de colaboración ajustados a los principios constitucionales y al orden de distribución de competencias" [STC 13/1992, FJ 8.º b)].

No obstante, en lo que a gestión concierne, debe repararse en que la jurisprudencia constitucional ha reconocido excepcionalmente la gestión centralizada de las subvenciones también en este escenario competencial. Ya la STC 95/1986 vino a apuntar los supuestos excepcionales de gestión centralizada que operan en los casos en que el Estado carece de competencias de ejecución en la materia:

"La gestión por el Estado de tales medidas [otorgamiento de préstamos y auxilios económicos] solo sería constitucionalmente admisible si... la gestión centralizada de los expresados incentivos económicos resultase imprescindible para asegurar su plena efectividad dentro de la ordenación básica del sector y para garantizar las mismas posibilidades de obtención y disfrute por parte de sus potenciales destinatarios en todo el territorio nacional, siendo al tiempo un medio necesario para evitar que se sobrepase la cuantía global de los fondos estatales o de los créditos que hayan de destinarse al sector" (FJ 5.º).

Y a partir de esta STC 95/1986, el reconocimiento de que única y exclusivamente en estos casos el Estado puede asumir la gestión de los fondos se consolidó en la jurisprudencia, siendo recogida en la STC 13/1992. Ahora bien, esta última sentencia, en su fundamento jurídico 8 d), tras enumerar los mencionados supuestos, apostillaría a continuación: "Su procedencia en cada caso habrá de parecer razonablemente justificada o deducirse sin esfuerzo de la naturaleza y contenido de la medida de fomento de que se trate". Adición con la que presumiblemente no se pretendía tan solo remarcar el carácter excepcional de la gestión

centralizada, sino también impulsar una aplicación estricta de las circunstancias que permiten, de forma extraordinaria, que el Estado proceda a la gestión de las subvenciones, pese a no ser competente por razón de la materia.

Y este es inequívocamente el esquema del reparto competencial relativo a los fondos procedentes del presupuesto estatal que se ha consagrado en el artículo 114 EAC.[24] Que esta disposición del Estatuto de Cataluña se encarga de recoger la jurisprudencia existente, es cosa que el Tribunal Constitucional ha reconocido de modo expreso respecto del prácticamente idéntico artículo 79 EAAr: "(...) si bien durante la pendencia del proceso ha sido reformado el Estatuto de Autonomía de Aragón, se ha de advertir que la reforma no ha alterado sustancialmente el régimen de distribución de competencias en la materia a la que se refiere el presente proceso" (STC 136/2009, FJ 2.º, relativa al Plan de Fomento de Energías Renovables). Y, pese a esto, la STC 159/2011 soslaya por completo argumentar con base en la disposición del Estatuto catalán, de tal suerte que apoya su razonamiento y su decisión directamente en la doctrina jurisprudencial que acabamos de sintetizar. Comoquiera que sea, la resolución de la controversia con base en la doctrina general sobre el *spending power* la llevaría a satisfacer parcialmente las pretensiones de la Generalitat.

Nada cabía objetar, no obstante, al ejercicio de la potestad normativa desplegado por el Estado dada su competencia básica en la materia: "La competencia del Estado para establecer las normas básicas en materia de régimen local (artículo 149.1.18 CE), le posibilita el establecimiento de líneas de apoyo económico a los entes beneficiarios de la subvención (artículo 3.3) para que alcancen determinados objetivos. Este carácter materialmente básico también queda satisfecho en la norma impugnada en cuanto a las finalidades que pretenden alcanzar estas subvenciones, finalidades que se contienen en el artículo 24 c) del Real Decreto 835/2003 (...) Es claro que todos estos criterios, que determinan la selección de los proyectos (artículo 25), tienen la naturaleza propia de la normativa básica, pues, a través de ellos, puede el Estado fomentar 'el desarrollo local y urbano... a través de la ejecución de proyectos singulares' [artículo 1 c)]" (FJ 7.º).

Una suerte distinta corrió el Real Decreto impugnado en lo concerniente a la atribución al Estado de la gestión de esta línea de ayudas. Pues, lisa y llanamente, en opinión del Tribunal, no cabía apreciar que su centralización fuese necesaria

24. De acuerdo con el artículo 114.3 EAC: "Corresponde a la Generalitat, en las materias de competencia compartida, precisar normativamente los objetivos a los que se destinan las subvenciones estatales y comunitarias europeas territorializables, así como completar la regulación de las condiciones de otorgamiento y toda la gestión, incluyendo la tramitación y la concesión".

para garantizar la efectividad de la medida o unas mismas posibilidades de obtención y disfrute de las subvenciones por parte de sus potenciales destinatarios. Los proyectos tenían una referencia territorial explícita de carácter intraautonómico; y en los artículos 24 y 25 del Real Decreto quedaban perfectamente determinados los criterios básicos que habían de satisfacer tales proyectos para ser seleccionados. Consecuentemente, al no concurrir ninguno de los supuestos que permiten al Estado, de forma excepcional, mantener la gestión de las ayudas en este escenario competencial, "los créditos correspondientes han de ser repartidos entre las comunidades autónomas para que estas los gestionen de acuerdo con las normas básicas establecidas por el Estado". Ahora bien, se cuida en destacar el Tribunal Constitucional: "En todo caso, importa dejar sentado que la remisión a la Generalitat de los fondos que le corresponden en absoluto puede suponer, de acuerdo con lo señalado en el fundamento jurídico 6, la integración de dichos fondos en el Plan único de obras y servicios de Cataluña y su tramitación de acuerdo a la normativa específica de este, sino que, por el contrario, han de tramitarse de acuerdo con los principios generales y criterios establecidos en el artículo 86 de la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, general presupuestaria, que regula las subvenciones estatales gestionadas por las comunidades autónomas..." (FJ 7.º).

Difícilmente puede sobrevalorarse la relevancia de esta STC 159/2011, pues las atribuciones que se reconocen a favor de la Generalitat no se fundamentan en razón a la singularidad competencial sobre el PUOSC, sino que se asientan en la competencia de desarrollo de lo básico en materia de "régimen local", fraguándose una doctrina que es extensiva a la generalidad de las comunidades autónomas. De otra parte, la misma es enteramente aplicable al Real Decreto 1263/2005, que vino a eliminar la línea de ayuda "proyectos singulares en materia de desarrollo local y urbano", objeto de la controversia, para sustituirla por dos nuevas, a saber, los "proyectos de modernización administrativa local" y los "proyectos con participación de la sociedad civil".

3. De la cooperación a la concertación

En un momento en el que se ha puesto en cuestión la propia pervivencia de las diputaciones provinciales, al considerarse que su función puede ser asumida por el nivel de Gobierno autonómico sin merma ninguna, parece evidente que su reafirmación pasa necesariamente por maximizar su eficacia en el desempeño de sus tareas, señaladamente la relativa a la cooperación económica con los municipios, en cuanto constituye el núcleo duro de la autonomía provincial. Se trata, por lo demás, de una necesidad y una aspiración de la que ya daría cumplida cuenta el

Libro Blanco para la reforma del Gobierno local (2005), hasta el punto de que el grueso de sus propuestas relativas a la provincia se articula en torno a esta idea esencial. A partir de la convicción de que, "para la correcta ubicación de la provincia en un estado autonómico, y dejen de existir interferencias, solapamientos o duplicidades entre diferentes Administraciones", era conveniente que la tarea de las diputaciones se concentrase en la competencia funcional de cooperación local, el Libro Blanco apostaba decididamente por la "concertación" como método de llevar a cabo esta tarea. Un mecanismo que algunas diputaciones (Barcelona) habían puesto en marcha para articular en general las relaciones cooperativas provincias/municipios, que otras habían asumido en el marco de los planes provinciales y que el Libro Blanco recomendaba extender a todas las posibles líneas de cooperación con los municipios. De acuerdo con la lógica de la concertación, las provincias asumen que "su posición no es de superioridad jerárquica frente a aquellos, sino que tanto municipios como provincias integran una misma comunidad política local"; y, en consecuencia, la Diputación "debe estar atenta a las demandas de los ayuntamientos, para que sean estos quienes determinen en qué ámbito concreto necesitan la ayuda de la Diputación". En definitiva, el Libro Blanco –y los diversos anteproyectos de ley de reforma del Gobierno local que se sucederían en la legislatura– se articuló sobre este presupuesto conceptual:

"Las diputaciones deben concertar individualmente con los municipios el contenido de la cooperación; mediante la concertación, la Diputación no impone a los municipios su línea de cooperación al modo en que lo hacen las subvenciones; y son los ayuntamientos quienes determinan qué cooperación quiere de la Diputación, pudiendo así desarrollar las políticas propias para las que fueron elegidos democráticamente por los ciudadanos. La concertación incentiva el establecimiento de prioridades políticas por parte de los ayuntamientos, estimulando así el buen gobierno".[25]

A nadie se le oculta que, si esta línea de mejora ya parecía razonable cuando se emprendió la elaboración del Libro Blanco, resulta tanto más fundada en esta fase en que, como hemos visto, es la existencia misma de la institución provincial la que parece amenazada. Comoquiera que sea, importa notar que la lógica que inspiró la propuesta del Libro Blanco –y los frustrados anteproyectos– es claramente perceptible en la Ley 5/2010, de autonomía local de Andalucía. Cuerpo normativo que parte del presupuesto de que las tradicionales nociones de cooperación y coordinación son inadecuadas para explicar el deseado nivel y calidad de las rela-

25. *Libro Blanco para la reforma del Gobierno local,* Ministerio de Administraciones Públicas, Madrid, 2005, p. 92.

ciones que deben articularse entre las provincias y municipios. Si el concepto de "cooperación" conlleva la voluntariedad e independencia de los entes que entablan la colaboración, cuando de cooperación económica con los municipios se trata, la asistencia provincial se configura realmente como una obligación destinada a paliar la baja capacidad de gestión de los municipios (especialmente de los pequeños municipios).[26] Y, por otro lado, si resulta inherente a la "coordinación" la posición de supremacía del ente coordinador respecto del coordinado –y, por consiguiente, la imposición de su criterio a este último–, tampoco sirve para describir cabalmente la función que deberían desempeñar las provincias en materia de asistencia económica. En suma, había de realizarse el tránsito hacia un sistema basado en la "concertación", que ni responde a la nota de voluntariedad, propia de la cooperación, ni a la de imposición, característica de la coordinación.[27]

Y estas líneas directrices informan el artículo 13.2 de la Ley andaluza de autonomía local, en donde se incorporan concretas pautas y criterios conforme a los cuales deben elaborarse los "planes y programas de asistencia económica" de las provincias a los municipios. El objetivo último es que, a través de este procedimiento de concertación, logren identificarse las verdaderas necesidades y demandas de los ciudadanos hacia los que canalizar los medios económicos movilizados a través de dichos planes, reforzándose así la eficacia y la eficiencia en la asignación de unos recursos que, hoy por hoy, parecen más escasos que nunca. Y, a tal objeto, se prevé un procedimiento articulado en las siguientes fases: en primer término, la Diputación recaba información de los ayuntamientos sobre sus necesidades; a partir de los datos suministrados, aquella fija los criterios básicos para la priorización de las propuestas municipales; con base en estos criterios, cada Ayuntamiento formula su propuesta priorizada; acto seguido, la Diputación formula un proyecto de plan o programa a la luz de las propuestas remitidas; el proyecto se somete a un trámite de consulta o audiencia a los ayuntamientos; la Diputación introduce en el proyecto las modificaciones oportunas; y, finalmente, aquella procede a la aprobación del plan o programa. Importa subrayar, como se contempla expresamente en el artículo 13.2 g), que "cualquier rechazo de las prioridades municipales será motivado, con especificación expresa del objetivo o criterio insatisfecho, y se propondrá derivar la asistencia para otra obra, actividad o servicio

26. Además, como ha señalado Zafra Víctor, Manuel, la noción de cooperación parece tener mejor encaje en el juego de las relaciones entre dos niveles de Gobierno, que entre dos entidades locales que forman parte del mismo nivel, y que además se concibe que integran una sola "comunidad política local" ("El debate sobre la supresión o reforma de las diputaciones provinciales en España", *Cuadernos de Derecho Local,* núm. 27, 2011, p. 94).

27. Zafra Víctor, Manuel, "El debate sobre la supresión o reforma de las diputaciones provinciales en España", cit., p. 96.

incluido en la relación de prioridades elaborada por el Ayuntamiento, el cual podrá realizar una nueva concreción". El régimen regulador de este procedimiento planificador se completa con la previsión de una posible modificación del plan o programa, cuando "surgieran circunstancias especiales en algunos municipios", procedimiento para su reforma de acuerdo con estas pautas de concertación [artículo 13.2 h)]. Además, las diputaciones deben efectuar una evaluación continua de los efectos del plan o programa de asistencia económica, pudiendo proceder a su adaptación cuando del mismo "pudieran derivarse efectos indeseados o imprevisibles". En cualquier caso, la constatación de esos posibles efectos "resultará del intercambio informativo continuo entre cada municipio y la provincia y la realización de los estudios de impacto pertinentes" (artículo 13.4).

Se ha considerado que este sistema de "concertación" constituye un ejemplo de procedimiento administrativo de tercera generación.[28] Si la primera generación se caracteriza por que la Administración actúa como un juez (realización de actos y adopción de actos singulares dictados por una Administración jerárquica), y la segunda generación por que la Administración establece normas o planes como si se tratara de un Parlamento, la tercera generación de procedimientos administrativos asume un perfil bien diferente: se llega a los actos, normas y políticas públicas a través de formas de gobernanza participativa. Las políticas públicas se realizan en colaboración con otras Administraciones y con el sector privado. Y la colaboración y la interdependencia se da también entre las fases de normación y aplicación, que se conciben como un proceso continuo. En este marco conceptual es en el que, ciertamente, cabría situar la forma de planificar la asistencia y cooperación a los municipios por parte de las diputaciones, de acuerdo con el referido artículo 13 de la Ley de autonomía local de Andalucía.

Seguramente, es aún muy pronto para evaluar en qué medida este procedimiento de concertación está teniendo un seguimiento real en la práctica, y, por tanto, no se está todavía en condiciones de apreciar una eventual mejora en la eficacia de la asignación de los recursos económicos movilizados a través de las diputaciones. Pero pocas dudas hay que albergar acerca de que únicamente avanzando en líneas innovadoras como la descrita podrá privarse de argumentos a aquellos que sostienen que su función es perfectamente asumible por otro nivel de Gobierno, resultando por tanto prescindibles.

---

28. Véase Barnés Vázquez, Javier, "Las relaciones entre la provincia y el municipio a través de procedimientos administrativos de tercera generación", en Zafra Víctor, M. (coord.), *Estudios sobre la Ley de Autonomía Local de Andalucía (LAULA) y la Ley de Participación de las Entidades Locales en los tributos de la Comunidad Autónoma de Andalucía,* Diputación de Granada, CEMCI, Granada, 2011, en especial, p. 101-113.