

La autonomía local en España en los albores del siglo XXI¹

1. Introducción: la especial posición ordinamental de los tratados internacionales.
 2. La reincidencia de la Generalitat de Cataluña en la pretensión de hacer desaparecer a las diputaciones provinciales catalanas.
 3. Propuesta de futuro sobre el significado y el alcance de la autonomía local en los albores del siglo XXI.
- Anexo: marco legal.

Ferran Torres Cobas
*Secretario de Administración local
y profesor asociado de Derecho Constitucional
de la Universidad Pompeu Fabra*

1. Texto de la comunicación presentada en el seminario sobre la incidencia de la Carta Europea de la Autonomía Local en el ordenamiento jurídico interno, organizada por la Fundación Democracia y Gobierno Local, que se

celebró en la localidad de la Seu d'Urgell (Lérida) durante los días 25 y 26 de abril de 2003. La Fundación ha previsto editar un libro que incluirá el texto íntegro de todas las ponencias y las comunicaciones presentadas.

“La razón no puede surgir si no es a través de la libre discusión. Es necesario que haya posiciones enfrentadas para que pueda surgir la razón, es decir, es necesaria la libertad. Sólo así podrá aparecer la razón y su corolario el progreso en la vida humana.”

1. Introducción: la especial posición ordinamental de los tratados internacionales

Creo que la anterior frase de De Esteban y López Guerra constituye un buen inicio para este seminario organizado por la Fundación Democracia y Gobierno Local, entidad que tiene por finalidad contribuir y dar soporte a todo tipo de actuaciones e iniciativas para el conocimiento, el estudio y la difusión del derecho local en sus aspectos políticos, administrativos, legales y jurisprudenciales.²

La reunión de un grupo de especialistas de reconocido prestigio para debatir, previa entrega de sus ponencias, sobre la incidencia de la Carta Europea de la Autonomía Local (en adelante, CEAL) en el ordenamiento jurídico interno, con especial incidencia de su alcance en la financiación de las diputaciones provinciales, supone una magnífica oportunidad para debatir y profundizar sobre la gran importancia y las consecuencias que ha tenido para el ordenamiento jurídico local español la ratificación de la CEAL. Si del resultado de los debates surge la luz o la razón es algo que el lector habrá de juzgar examinando las diferentes ponencias presentadas en el seminario.

Las entidades locales españolas se juegan mucho en esta discusión porque sabido es que mientras nuestra Constitución enumera cuidadosamente las competencias que pueden asumir las comunidades autónomas y las que corresponden en todo caso al Estado (artículos 148 y 149 de la CE), al referirse a los entes locales (municipios, provincias e islas) se limita a reconocerles autonomía para la gestión de sus respectivos intereses, pero sin definir qué debe entenderse por autonomía local.

La laguna constitucional antes denunciada tuvo que ser cubierta por el Tribunal Constitucional, puesto que cuando se le plantearon los primeros recursos referidos a la autonomía local no existía la LBRL ni la CEAL. Un magnífico aunque largo resumen de su actual doctrina se encuentra compendiada en el FJ 2 de la STC 109/1998, de 21 de mayo, a la que me referiré más ampliamente en el epígrafe siguiente, donde se dice:

“Ahora bien, la garantía institucional de la autonomía local no asegura un contenido concreto ni un determinado ámbito competencial, ‘[...] sino la preservación de una institución en términos reconocibles para la ima-

gen que de la misma tiene la conciencia social en cada tiempo y lugar’, de suerte que solamente podrá reputarse desconocida dicha garantía ‘[...] cuando la institución es limitada, de tal modo que se la priva prácticamente de sus posibilidades de existencia real como institución para convertirse en un simple nombre’. (STC 32/1981, FJ 3)

“Por otra parte, ‘[...] la concreta configuración institucional de la autonomía provincial corresponde al legislador, incluyendo la especificación del ámbito material de competencias de la entidad local, así como las fórmulas o los instrumentos de relación con otras entidades públicas y con el sistema de controles de legalidad constitucionalmente legítimos. [...] En primer término, la ley debe especificar y graduar las competencias provinciales teniendo en cuenta la relación entre intereses locales y supralocales en los asuntos que conciernen a la comunidad provincial y sin más límite que el del reducto indispensable o núcleo esencial de la institución que la Constitución garantiza.’ (STC 27/1987, FJ 2)

“En consecuencia, el reconocimiento de esta garantía institucional entraña que la autonomía provincial se halla protegida en cuanto reducto indisponible o núcleo esencial que ha de ser respetado tanto por el Estado como por los poderes autonómicos. (STC 213/1988, FJ 2, y 259/1988, FJ 2)

“Pues bien, descendiendo a la vertiente funcional de la autonomía provincial, el artículo 137 de la CE se proyecta en la exigencia de que el legislador ha de atenerse a un ‘mínimo competencial’ que, como competencias propias, ha de reconocerse al ente local, a cuyo fin los órganos representativos de éste han de hallarse dotados de aquellas potestades sin las que ninguna actuación autónoma es posible. (STC 32/1981, FJ 4; 170/1989, FJ 9, y 40/1998, FJ 39)

De ahí que, refiriéndonos específicamente a la provincia, *ya advirtiésemos al futuro legislador básico que estaba a su alcance ‘[...] disminuir o acrecentar las competencias hoy existentes pero no eliminarlas por entero; y, lo que es más, el debilitamiento de su contenido sólo puede hacerse con razón suficiente y nunca en daño del principio de autonomía, que es uno de los principios estructurales básicos de nuestra Constitución.’ [STC 32/1981, FJ 3, reiterado en la STC 214/1989, FJ 13.c)]*

“De lo anterior se sigue que el legislador estatal básico ha de respetar la garantía institucional de la autonomía provincial, al regular la dimensión funcional o competencial de la autonomía local. Hemos de precisar, sin embargo, que no toda incidencia en la esfera competencial de la entidad local debe reputarse lesiva de la mencionada garantía institucional, toda vez que ésta no se concibe como una garantía absoluta que impida toda

2. Las actividades y los estatutos de la Fundación Democracia y Gobierno Local pueden ser consultados por Internet en la siguiente dirección: www.gobiernolocal.org.

suerte de afectación de la esfera de competencias legalmente asignadas, sino únicamente aquellas que menoscaben o vulneren el núcleo esencial e indisponible de la autonomía provincial, sin el cual ésta no presentaría los caracteres que la hacen reconocible como institución.

"Solamente, por tanto, en aquellos casos en que, tras la injerencia, no subsista una verdadera capacidad decisoria propia del ente local, podrá afirmarse que se ha infringido la garantía institucional, dado que la autonomía provincial se habrá visto privada '[...] prácticamente de sus posibilidades de existencia real como institución para convertirse en un simple nombre', burlándose de tal modo la interdicción consistente en la ruptura clara y neta con la '[...] imagen comúnmente aceptada de la institución que, en cuanto formación jurídica, viene determinada en buena parte por las normas que en cada momento la regulan y la aplicación que de las mismas se hace.' (STC 32/1981, FJ 3, y STC 38/1983, FJ 6)

"Pues bien, en la provincia, en cuanto entidad local 'determinada por la agrupación de municipios' (artículo 141.1 de la CE), cuya autonomía –de rasgos y perfiles específicos respecto de la autonomía municipal– es la concernida en este proceso constitucional, 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 los 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, de tal manera que la ablación o el menoscabo sustancial de dicho reducto indisponible han de reputarse lesivos de la autonomía provincial constitucionalmente garantizada."

A la vista de esta jurisprudencia del Tribunal Constitucional no es extraño que nuestra doctrina, con Tomás Ramón Fernández a la cabeza, afirme que las corporaciones locales carecen de una garantía constitucional precisa, pues siendo la legislación ordinaria la que habrá de determinar y cuantificar esa autonomía, que no goza de las ventajas constitucionales al no ser la Ley de régimen local una ley orgánica, ello significa que la autonomía local queda al arbitrio de cualquier mayoría parlamentaria coyuntural.

Ahora bien, hay un aspecto legal importante –al cual el Tribunal Constitucional no hizo mención alguna en su Sentencia de 21 de mayo de 1998–, que permite tener una concepción de la autonomía local que difiere, en algunos puntos, de la sustentada por el alto tribunal. Me refiero, a la incorporación al ordenamiento jurídico español de la Carta Europea de la Autonomía Local.

En efecto, es sabido que la Carta Europea de la Autonomía Local, elaborada en la localidad de Estrasburgo el

15 de octubre de 1985, es un tratado internacional, celebrado entre diversos estados miembros del Consejo de Europa, cuyo objetivo es potenciar la autonomía de los entes locales de los estados signatarios. El Reino de España ratificó este tratado internacional mediante el Instrumento de ratificación de 20 de enero de 1988, publicándose en el *Boletín Oficial del Estado* n.º 47, de 24 de febrero de 1989, y entrando en vigor el día 1 de marzo de 1989, de conformidad con lo establecido en el artículo 15.3 de la Carta. El instrumento de ratificación de la Carta dice:

"Por cuanto el día 15 de octubre de 1985, el Plenipotenciario de España, nombrado en buena y debida forma al efecto, firmó en Estrasburgo la Carta Europea de la Autonomía Local, hecha en Estrasburgo el 15 de octubre de 1985.

"Vistos y examinados los dieciocho artículos de dicha Carta,

"Concedida por las Cortes Generales la autorización prevista en el artículo 94.1 de la Constitución,

"Vengo en aprobar y ratificar cuanto en ella se dispone, como en virtud del presente la apruebo y ratifico, prometiendo cumplirla, observarla y hacer que se cumpla y observe puntualmente en todas sus partes; a cuyo fin, para su mayor validación y firmeza mando expedir este instrumento de ratificación firmado por mí, debidamente sellado y refrendado por el infrascrito ministro de Asuntos Exteriores, con la siguiente declaración:

"El Reino de España declara que la Carta Europea de la Autonomía Local se aplicará en todo el territorio del Estado en relación con las colectividades contempladas en la legislación española de régimen local y previstas en los artículos 140 y 141 de la Constitución. No obstante, el Reino de España únicamente no se considera vinculado por el apartado 2 del artículo 3 de la Carta en la medida en que el sistema de elección directa en ella previsto haya de ser puesto en práctica en la totalidad de las colectividades locales incluidas en el ámbito de aplicación de la misma."

La transcripción es relevante porque los tratados internacionales tienen fuerza activa contra las leyes, o dicho de otra manera tienen capacidad para modificar y derogar las disposiciones contenidas en las leyes anteriores que se les opongan, mientras que para derogar, modificar o suspender sus disposiciones se debe seguir la forma prevista en los propios tratados o seguir las normas generales del derecho internacional (artículo 96 de la CE). O sea, que para denunciar la Carta hay que seguir el procedimiento descrito en el artículo 17 de la misma, además de utilizarse el mismo procedimiento previsto en la Constitución para su aprobación (artículo 96.2 de la CE).

La mención específica que hace el instrumento de ratificación de la Carta, referida a haber obtenido la autorización prevista en el artículo 94.1 de la Constitución nos indica que la Carta es uno de aquellos tra-

tados internacionales que comporta, o puede comportar, la modificación o la derogación de alguna ley, pues éste es uno de los supuestos en los que el precepto constitucional mencionado exige la previa autorización de las Cortes Generales para la incorporación del texto del tratado al ordenamiento jurídico español. Es cierto que ni en la Carta ni en el instrumento de su ratificación aparece una cláusula de derogación expresa del derecho nacional contrario a sus contenidos. No es menos cierto, sin embargo, que cuando se produce esta contradicción, entre ambas normas, el operador jurídico está legitimado para inaplicar el derecho nacional y aplicar el derecho del tratado, sin necesidad de pronunciarse sobre su validez, según se infiere de los artículos 26 y 27 del Convenio de Viena de 1969 sobre derecho de tratados y de la regla de resolución de conflictos normativos, conforme a la cual el derecho válido posterior desplaza al anterior.³

Además, es una práctica habitual en nuestro derecho que los instrumentos de ratificación de los tratados no contengan cláusulas derogatorias (ni siquiera el Tratado de la Unión Europea lo contiene), sin que ello sea obstáculo para aplicar la cláusula general de derogación que contiene el artículo 2.2 del Código civil.

Ahora bien, interesa destacar que la contradicción entre tratados y leyes constituye un problema de selección del derecho aplicable que debe ser resuelto por los tribunales ordinarios, y no por el Tribunal Constitucional. Al respecto el Tribunal Constitucional se ha pronunciado reiteradamente –haciendo patente la relevancia de la aplicabilidad de los tratados, desde la perspectiva de los tribunales ordinarios y de la propia Administración pública– en diversas sentencias. En la STC 28/1991, de 14 de febrero, el alto tribunal declaró (FJ 5):

“Ningún tratado internacional recibe del artículo 96.1 de la Constitución más que la consideración de norma que, dotada de la fuerza pasiva que el precepto le otorga, forma parte del ordenamiento interno; de manera que la supuesta contradicción de los tratados por las leyes o por otras disposiciones normativas posteriores no es cuestión que afecte a la constitucionalidad de éstas y que, por tanto, deba ser resuelto por el Tribunal Constitucional (STC 49/1988, F.14, in fine.) (RTC 1988, 49), sino que, como puro problema de selección del derecho aplicable al caso concreto, su resolución corresponde a

los órganos judiciales en los litigios de que conozcan.”

Por su parte, en la STC 142/1993, de 22 de abril, el tribunal afirma:

“3) De igual modo ha de rechazarse que los preceptos impugnados de la Ley 2/1991 contradigan el artículo 96.1 de la CE. Los recurrentes basan esta afirmación en la circunstancia de que la ley, a su juicio, pretende sustituir la actuación de la Inspección de Trabajo por la de los representantes legales de los trabajadores y, con ello, deroga lo establecido en el Convenio 81 de la OIT. Como ha afirmado este tribunal, la mera contradicción de una ley y un tratado no implica que aquélla sea contraria al artículo 96.1 de la CE (STC 28/1991, FJ 8); *‘No corresponde a este tribunal determinar la compatibilidad o no de un precepto legal con un tratado internacional, ni éstos pueden erigirse en normas fundamentales y criterios de constitucionalidad’* (STC 49/1988, 84/1989 y 47/1990). Por ello, este tribunal no debe entrar a analizar si la Ley 2/1991 contradice el Convenio 81 de la OIT por impedir ejercer a la Inspección de Trabajo las funciones que, de acuerdo al Convenio 81 de la OIT, le corresponden.

“En consecuencia, la presunta contradicción entre la ley impugnada y la normativa de la OIT no autoriza para sustentar una pretensión de inconstitucionalidad de aquélla.”

Por último la STC 235/2000, FJ 11, mantiene esa misma doctrina cuando una de las partes alegaba vulneración de la CEAL, diciendo:

“11) *La impugnación del sistema de libre designación con base en lo dispuesto en el artículo 6.2 de la Carta Europea de la Autonomía Local, de 15 de octubre de 1985, ratificada por España mediante instrumento de 20 de enero de 1988 (Boletín Oficial del Estado, de 24 de febrero de 1989), ha de ser igualmente desestimada. En efecto, el citado artículo dispone que: ‘[...] el Estatuto del personal de las entidades locales debe permitir una selección de calidad, fundamentado en los principios de mérito y capacidad; a este fin, debe reunir condiciones adecuadas de formación, remuneración y perspectivas de carrera.’ Pues bien, con independencia de que los tratados internacionales no constituyen canon para el enjuiciamiento de la adecuación a la Constitución de normas dotadas de rango legal* (STC 49/1988, FJ 14; 28/1991, de 14 de febrero, FJ 5; 254/1993, de 20 de julio,

3. El Convenio de Viena, de 23 de mayo de 1969, sobre el derecho de los tratados, fue ratificado mediante el Instrumento de adhesión de 2 de mayo de 1972 (BOE 142, de 13 junio de 1980). Los artículos relevantes del convenio son los siguientes:

–Artículo 26. *Pacta sunt servanda:*

Todo tratado en vigor obliga a las partes y debe ser cumplido por ellas de buena fe.

–Artículo 27. El derecho interno y la observancia de los tratados:

Una parte no podrá invocar las disposiciones de su derecho interno como justificación del incumplimiento de un tratado. Esta norma se entenderá sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 46.

–Artículo 46. Disposiciones de derecho interno concernientes a la competencia para celebrar tratados:

1) El hecho de que el consentimiento de un Estado en obligarse por un tratado haya sido manifestado en violación de una disposición de su derecho interno concerniente a la competencia para dictar tratados no podrá ser alegado por dicho Estado como vicio de su consentimiento, a menos que esa violación sea manifiesta y afecte a una norma fundamental de su derecho interno.

2) Una violación es manifiesta si resulta objetivamente evidente para cualquier Estado que proceda en la materia conforme a la práctica usual y de buena fe.

FJ 5), la simple lectura del texto transcrito permite constatar que la exigencia del mérito y la capacidad viene referida a la selección del personal de las entidades locales; exigencia que, sin género de duda, resulta respetada con la habilitación de carácter nacional de los funcionarios locales (artículos 98 de la LBRL, 159 del Real decreto legislativo 781/1986 y de 20 a 25 del Real decreto 1174/1987, si bien los artículos 24.3 y 25 de esta última norma fueron derogados por el Real decreto 731/1993)."

Desde esta perspectiva, la doctrina mayoritaria,⁴ con el profesor Ignacio de Otto a la cabeza, mantiene que partiendo de la premisa de que el Estado requiere autorización previa de las Cortes Generales para obligarse mediante tratados y convenios que supongan la modificación o la derogación de alguna ley [artículo 94.1.e) de la CE], pero no para la suscripción de otros tratados, y que las disposiciones incluidas en los tratados internacionales sólo pueden ser derogadas, modificadas o suspendidas en la forma prevista en los mismos tratados, o de acuerdo con las normas generales del derecho internacional (artículo 96.1 de la CE), llega a la conclusión de que la compleja relación entre los tratados y las leyes es más fácil de comprender si se tiene en cuenta que las relaciones entre normas no vienen determinadas únicamente por el criterio de la validez, sino también por reglas acerca de la aplicación y la eficacia, y que ambos criterios pueden combinarse.

En efecto, las relaciones entre el tratado y las leyes anteriores a él se articulan sobre la base de la validez, equiparando leyes y tratados cuando éstos han sido aprobados con una ley orgánica o con la autorización de las Cortes, y subordinando el tratado a la ley, cuando aquél ha sido aprobado sólo por el Gobierno, supuesto éste último en el que el tratado y las leyes posteriores se articulan sobre la base de reglas de aplicación. Un tratado no puede ser modificado por una ley, ciertamente, pero eso no significa que la ley contraria a un tratado en vigor sea nula, sino tan sólo que el tratado prevalece sobre ella. Por eso la inderogabilidad del tratado por la ley es una peculiar resistencia en cuanto no conlleva, como la fuerza pasiva propiamente dicha, la nulidad de la ley posterior contraria al tratado.

Esta combinación de criterios da lugar a una relación *sui generis*, no reducible al concepto de jerarquía y perfectamente explicable a partir de la naturaleza misma de los tratados. Para contraer obligaciones internacionales contrarias a la Constitución o a la ley se exige la reforma de aquélla (artículo 95) o la autorización del legislador

[artículo 94.1.d)], requisitos sin los cuales sólo cabe obligarse en la medida en que con ello no se vulnere la legalidad (artículo 94.2). Pero, una vez contraída válidamente la obligación, ésta no puede alterarse unilateralmente por ningún órgano del Estado, tampoco por el legislador, porque ello supondría negar el principio *pacta sunt servanda*, y por ello el tratado se aplicará por encima de la ley.

La doctrina internacionalista y otros civilistas destacados como Xavier O'Callaghan⁵ se inclinan por la superioridad jerárquica de los tratados internacionales sobre la ley, por mor del artículo 96 de la CE. En cualquier caso ese debate teórico es estéril, a los efectos que aquí interesan, pues toda la doctrina coincide en que ante una antinomia entre los preceptos incluidos en una ley y los incorporados a un tratado internacional, autorizado por las Cortes Generales, prevalecen los contenidos en el tratado, con independencia de que la ley sea anterior o posterior a la entrada en vigor del tratado.

Para el Tribunal Constitucional, como ya hemos dicho, los tratados internacionales no son parámetro de constitucionalidad de las leyes, sino que tienen la consideración de normas que, dotadas de la fuerza pasiva que el artículo 96.1 de la CE les otorga, forman parte del ordenamiento interno. A pesar de ello el Tribunal Constitucional no ha tenido reparo alguno en proclamar el valor jurídico de los tratados, en su temprano Auto 740/1984, de 28 de noviembre, donde dijo:

"No se trata, como afirman los demandantes, de una limitación ilegal de lo dispuesto en el Estatuto de los trabajadores que es de obligada aplicación. De conformidad con el artículo 96 de la Constitución: '[...] los tratados internacionales válidamente celebrados, una vez publicados oficialmente en España, formarán parte del ordenamiento interno. Sus disposiciones sólo podrán ser derogadas, modificadas o suspendidas en la forma prevista en los propios tratados o de acuerdo con las normas generales del derecho internacional'. Esto significa que, supuesta la validez –de conformidad con la legislación vigente en su momento– del convenio cuestionado, lo establecido en el Estatuto de los trabajadores sobre comités de empresa no le afecta, puesto que la modificación, la derogación o la suspensión del artículo 16 del convenio sólo puede producirse en la forma prevista en el convenio o de acuerdo con las normas generales del derecho internacional, pero no por una ley interna.

4. DE OTTO, Ignacio. *Derecho constitucional: Sistema de fuentes*, pp. 124 a 126, Ariel, 1991. En el mismo sentido vid. FERNÁNDEZ SEGADO, Francisco. *El sistema constitucional español*, pp. 643 a 646, Dykinson, 1992; GARCÍA DE ENTERRÍA y FERNÁNDEZ, Tomás Ramón. *Curso de derecho administrativo I*, pp. 170 a 172, Civitas, 1991, y LÓPEZ GUERRA, Luís y otros. *Derecho constitucional I*, pp. 116 a 119, Tirant lo Blanch, 2002.

5. GONZÁLEZ CAMPOS, Julio; SÁNCHEZ RODRÍGUEZ, Luis I. *Curso de derecho internacional público*, p. 288, Civitas, 2002; O'CALLAGHAN, Xavier. *Código civil comentado con jurisprudencia, la Ley 2001*, p. 4.

“Es el Convenio de cooperación el que –una vez publicado– establece el ordenamiento jurídico español sobre la materia discutida.”

Naturalmente el Tribunal Supremo no podía permanecer ajeno a la especial posición ordinamental de los tratados internacionales, por lo que a la hora de resolver diversos litigios ante él planteados no ha dudado en afirmar, entre otras cosas, que “[...] de existir alguna desconformidad entre el Convenio de París y el Estatuto de la propiedad industrial, habría de prevalecer lo dispuesto en aquél habida cuenta del número uno del artículo 96 de la Constitución, y del cinco del primero del Código civil” (STS de 3 de febrero de 1987; RJ 1987/678); o que “[...] el convenio, ratificado por España, publicado en el *Boletín Oficial del Estado*, es indudable fuente del ordenamiento jurídico español, a tenor de lo dispuesto en los artículos 1.5 del Código civil y 96 de la Constitución” (STS de 24 de octubre de 1995, RJ 1995/7847) y que “[...] la sentencia de instancia no ignora o prescinde del Convenio de cooperación de 1953 entre España y la República Dominicana, sino que, al contrario, afirma tajantemente que, por lo tanto, deberá aplicarse prioritariamente lo dispuesto en el Convenio cultural entre España y la República Dominicana que establece la plena equivalencia entre los títulos y los diplomas de ambos países”. (STS de 21 de noviembre de 2001, RJ 2001/9721)

Además, el Tribunal Supremo ha declarado en jurisprudencia reciente que la CEAL forma parte del bloque de la constitucionalidad (STS de 6 de marzo de 2000, RJ 2000/6133), cuya infracción es motivo suficiente para la interposición de un recurso de casación (STS de 16 de mayo de 2001, RJ 2001/4726, y de 18 de noviembre de 2002, RJ 2002/9866) e incluso ha casado y anulado una sentencia que, a su vez, anuló un acuerdo municipal referido a la asunción por el ayuntamiento del coste de los juicios a los insumos del municipio, por considerar que el acuerdo impugnado tenía cobertura legal en la CEAL (STS de 15 de febrero de 2002, RJ 2002/2914).

Admitida pues, la obligada inaplicación de las leyes anteriores a la Carta, y contrarias a su contenido, procede ahora examinar el supuesto concreto que nos ocupa, supuesto que nos permitirá poner de manifiesto si la autonomía local que nuestra Constitución reconoce a municipios y provincias está suficientemente garantizada, o no.

2. La reincidencia de la Generalitat de Cataluña en la pretensión de hacer desaparecer a las diputaciones provinciales catalanas

Es un hecho sabido que en el año 1980 el Parlamento de Cataluña aprobó la Ley 6/1980, de 17 de diciembre, por la que se ordenaba la transferencia urgente y plena de las diputaciones catalanas a la Generalitat y que, dicha ley, orientada a la supresión de los entes provinciales, fue

declarada inconstitucional mediante la STC 32/1981, de 28 de julio. La garantía institucional de la provincia y, por ende, el reconocimiento constitucional de su autonomía política y financiera como ente local que, junto al municipio, conforman en el diseño constitucional un obligado tercer nivel de gobierno (Administración General del Estado, Administración autonómica y Administración local) fue el pilar sobre el que descansó el razonamiento del Tribunal Constitucional en aquella sentencia, a la que pronto seguirían otras muchas que han insistido en la misma línea argumental.

Sin duda, esta doctrina constitucional fue tenida en cuenta por el legislador al aprobar la Ley 7/1985, de bases de régimen local, en cuyo artículo 36.1 se dispuso qué competencias han de ser, en todo caso, propias de las diputaciones provinciales con independencia de aquellas otras que las leyes del Estado o de las comunidades autónomas les atribuyan en los diferentes sectores de la acción pública. La normativa básica estatal determinó, igualmente, que mientras la legislación del Estado y la de las comunidades autónomas no dispusiese otra cosa, los municipios, las provincias y las islas “[...] conservarán las competencias que les atribuye la legislación sectorial vigente” (disposición transitoria segunda de la LRBRL).

Es éste el contexto legal en el que el legislador catalán aprobó, sin consenso, el paquete de leyes referidas a la organización territorial de Cataluña, conocidas con el nombre de LOTC, integradas por la Ley 5/1987, de 4 de abril, del régimen provisional de las competencias de las diputaciones provinciales; la Ley 6/1987, de 4 de abril, de organización comarcal de Cataluña; la Ley 7/1987, de 4 de abril, sobre la conurbación de Barcelona; la Ley 8/1987, de 15 de abril, municipal y de régimen local de Cataluña, y la Ley 23/1987, de 23 de diciembre, por la cual se establecen los criterios de financiación del Plan único de obras y servicios.

La exposición de motivos de la primera de las leyes mencionadas explicita, sin disimulo alguno, una concepción de la autonomía provincial que claramente se aparta de la doctrina del Tribunal Constitucional existente sobre la materia. Dice así:

“La Ley básica sólo contiene un reconocimiento competencial específico de la provincia en materia de asistencia y cooperación jurídica, técnica y económica a los municipios, que se instrumenta esencialmente por medio de los planes de obras y servicios y en la función subsidiaria de garantía de los servicios municipales [...]. La conclusión que hay que sacar es que la Ley básica limita el núcleo de la autonomía provincial a las competencias ya mencionadas de asistencia y cooperación, que, si se respetan, hace perfectamente constitucionales tanto las opciones que restringen el papel de la provincia a aquellas funciones, como aquellas otras que eventualmente la amplían por la vía de la legislación sec-

torial. Pero el trato competencial de la provincia en Cataluña se ha de matizar, todavía, desde otras perspectivas. Una de ellas es la importante modulación que tienen las mismas competencias de asistencia y cooperación que se hacen mediante los planes provinciales de obras y servicios. De acuerdo con lo que establecen el Decreto 2115/1978, de 28 de julio, el Estatuto de autonomía, la propia Ley básica, y ha estado también reconocido por la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, debe entenderse que en Cataluña las funciones de cooperación en las obras y los servicios municipales se instrumentan mediante el Plan único elaborado y aprobado por la Generalitat, en el cual se integran las aportaciones del Estado y las diputaciones. También cabe destacar las técnicas de coordinación que se pueden aplicar al ejercicio de las competencias provinciales. Mediante los diferentes mecanismos que establece y regula la LMC, la Generalitat puede definir los objetivos y las prioridades generales de las diferentes políticas de cada sector, determinaciones que deberán ser respetadas por el conjunto de las instituciones públicas de Cataluña.”

Esa concepción de la provincia se positiviza, además, en el artículo 1 de la propia Ley 5/1987, a cuyo tenor:

“Esta ley tiene por objeto regular el régimen provisional de las competencias de las diputaciones provinciales catalanas y el ejercicio de estas competencias mientras no se produzcan las condiciones legales que hagan posible que el Gobierno y la Administración de las provincias se integre en la Generalitat, con la consiguiente desaparición de la división de Cataluña en provincias.”

Al servicio de ese objetivo las LOTC dispusieron el vaciado de competencias de las diputaciones catalanas mediante la utilización de técnicas normativas diversas, a saber:

1) *Mediante la técnica del “goteo”, la Generalitat ha dispuesto el vaciado progresivo de competencias a las diputaciones catalanas, cumpliendo el mandato establecido en la exposición de motivos y el artículo 4.1 de la Ley 5/1987, de 4 de abril,⁶ de tal forma que con el actual marco legal las diputaciones catalanas ya no son reconocibles como administraciones públicas, puesto que carecen de competencias sectoriales y no prestan ningún servicio directo a los ciudadanos. La comparación de las competencias provinciales contenidas en el Texto*

refundido del régimen local del año 1955 que se transcriben en el anexo final con las competencias que mantienen las diputaciones catalanas una vez aprobadas por el Parlamento de Cataluña las correspondientes leyes sectoriales de transferencia de competencias⁷ así lo atestigua.

Además, esta técnica produce un efecto laminador respecto de la competencia atribuida a las diputaciones provinciales por el artículo 36.1.d) de la LBRL referida al fomento de los intereses peculiares de la provincia. Ello es así porque el Tribunal Supremo ha entendido que este reconocimiento “[...] no impide que en determinados sectores, de competencia exclusiva de la Generalitat, como en el caso del deporte, y una vez salvada la garantía institucional en la forma dicha (se refiere a la cooperación económica, jurídica y técnica en materia deportiva que como después veremos en Cataluña se canaliza a través del PUOSC) se conceda su fomento a otras administraciones, máxime cuando tal actividad ciudadana no se incluye expresamente dentro de esos intereses peculiares” (STS de 13 de marzo de 2000, RJ 2000/8251, y STS de 21 de febrero de 2001, RJ 2001/2295, referida a cultura y museos).

2) *Mediante la técnica de la “sustitución”, la Administración autonómica obliga a las diputaciones catalanas a canalizar a través del PUOSC, que elabora y aprueba la Generalitat, las inversiones destinadas a obras y servicios municipales, conforme a lo dispuesto en los artículos 9.1.a) y 10.2.c) de la Ley 5/1987, y 2.1.c), 2.2 y la disposición transitoria segunda de la Ley 23/1987. Esta técnica, analizada de forma aislada del resto de técnicas, ha sido declarada constitucional por la STC 109/1998, de 21 de mayo (FJ 7), porque se dice que “[...] el Parlamento catalán ha asegurado a las diputaciones su intervención en la elaboración del Plan único mediante la presencia en la Comisión de Cooperación Local de sus representantes –que son los respectivos presidentes, según establece el artículo 4.b) del Decreto 112/1988–, actuando así el legislador autonómico en consonancia con el derecho de los entes locales a participar en los asuntos que afecten inherentemente a la garantía institucional de la autonomía local, derecho cuya necesaria observancia, por lo demás, recuerda expresamente el artículo 2.1 de la LBRL, tanto al Estado como a las comunidades autónomas”.*

6. Dicho precepto establece que “Las leyes del Parlamento de Cataluña deben distribuir las competencias de las diputaciones provinciales entre la Administración de la Generalitat y las comarcas”.

7. A título meramente enunciativo ver, entre otras, las leyes de transferencias de competencias: Ley 27/1991, de 13 de diciembre (artículo 1), sobre agricultura, ganadería, forestal, ferias y mercados agrarios, caminos vecinales y capacitación y formación profesional agraria; Ley 7/1993, de 30 de septiembre (disposición transitoria primera), de carreteras; Ley 8/1988, de 7 de abril (disposición adicional segunda) de deportes; Ley 15/1990, de 9 de julio

(disposición adicional primera), de sanidad; Ley 26/1991, de 13 de diciembre (artículo único), servicios y asistencia social; Ley 9/1993, de 30 de setiembre (disposición adicional tercera), patrimonio cultural catalán; Ley 4/1993, de 18 de marzo (disposición adicional primera), bibliotecas y servicios bibliotecarios; Ley 17/1990, de 2 de noviembre (disposición adicional quinta), museos; Ley 2/2002, de 14 de marzo, urbanismo; Ley 24/1991, de 29 de noviembre, viviendas; decretos de 27 de mayo de 1980 y 44/1981 sobre mozos de escuadra y extinción de incendios; Ley 23/1987, de 23 de diciembre, del PUOSC, etcétera.

3) *Mediante la técnica de la “duplicación” de competencias, la Generalitat ha invadido el núcleo duro de aquellas, indisponible para el legislador autonómico, contenido en el artículo 36.1 de la LBRL, al haber atribuido las competencias de cooperación municipal, que la Ley básica confiere con carácter exclusivo a las diputaciones provinciales, a otras administraciones públicas, concretamente a la Generalitat y a los consejos comarcales (vid. el artículo 168 de la Ley 8/1987, de 15 de abril, municipal y de régimen local de Cataluña, y los artículos 26 y 33 de la Ley 6/1987, de 4 de abril, sobre organización comarcal de Cataluña). Con esta técnica, se vulnera el principio general del derecho que propugna que la competencia es irrenunciable y ha de ser ejercida por el órgano que la tenga atribuida como propia, principio que hoy recoge, con carácter básico, el artículo 12.1 de la LPAC.*

4) *Mediante la técnica de la “coordinación”, la Generalitat se autoatribuye la potestad de incidir en las funciones, indisponibles para la comunidad autónoma, de asistencia y cooperación jurídica, económica y técnica que la normativa básica estatal [artículo 36.1.b) de la LBRL] confiere a las diputaciones provinciales. La finalidad de la coordinación de estas funciones propias de las diputaciones es, según se dice, integrar todas las funciones de asistencia y cooperación en un sistema global para conseguir una actuación conjunta, la homogeneidad técnica, la información recíproca y la eliminación de disfuncionalidades (artículo 168, apartados 3 a 6 de la Ley 8/1987, de 15 de abril). Es decir, primero se duplican las competencias de asistencia y cooperación jurídica, económica y técnica a los municipios que la LBRL confiere a las diputaciones y después se arguye que como son varias administraciones públicas las que tienen conferidas las mismas competencias de asistencia, hay que coordinarse, correspondiendo a la Generalitat el papel de Administración coordinante.*

Que toda esta operación de ingeniería jurídica está destinada a la eliminación de las diputaciones catalanas es algo confesado en la propia Ley 5/1987, de 4 de abril, del régimen provisional de las competencias de las diputaciones provinciales; que esta operación no es compatible con la garantía institucional de la autonomía provincial proclamada en los artículos 137 y 141 de la Constitución española en la forma en que ha sido interpretada por la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, contenida básicamente en las sentencias 32/1981; 214/1989, FJ 3.a); 109/1998, FJ 2 y 12; 233/1999, FJ 31

y 37, es algo incontestable por evidente, como evidente es también que al resolver las cuestiones de inconstitucionalidad planteadas por el Tribunal Superior de Justicia de Cataluña, el Tribunal Constitucional no examinó la operación en su conjunto, sino que al margen del planteamiento legal general la STC 109/1998, de 21 de mayo, se limitó a analizar aisladamente si el uso de la técnica concreta de la substitución, es decir, si la substitución de los planes provinciales de obras y servicios por el Plan único autonómico es constitucionalmente posible, a lo que el alto tribunal respondió que sí con los importantes matices y las salvedades recogidos en los fundamentos jurídicos y en el veredicto de la sentencia antes citada.⁸

Ello es así porque la doctrina de la STC 109/1998, es una doctrina *ad casum*, estrictamente vinculada al contenido de los preceptos enjuiciados y en la que, ante la imposibilidad de formular alegaciones por parte de la Diputación Provincial de Barcelona, sólo se examinó una parte muy limitada y concreta del problema.

Llegado a este punto, y una vez lo expuesto en el epígrafe 1, la obligada inaplicación de las leyes anteriores a la Carta, y contrarias a su contenido, procede ahora examinar el contenido de la CEAL en los aspectos que inciden en el problema expuesto, empezando por su preámbulo, donde se proclama:

“Considerando que las entidades locales son uno de los principales fundamentos de un régimen democrático;

“Considerando que el derecho de los ciudadanos a participar en la gestión de los asuntos públicos forma parte de los principios democráticos comunes a todos los estados miembros del Consejo de Europa;

“Convencidos de que en este nivel local este derecho puede ser ejercido más directamente;

“Convencidos de que la existencia de entidades locales investidas de competencias efectivas permite una administración a la vez eficaz y próxima al ciudadano;

“Conscientes de que la defensa y el fortalecimiento de la autonomía local en los diferentes países de Europa representan una contribución esencial en la construcción de una Europa basada en los principios de democracia y descentralización del poder;

“Afirmando que esto supone la existencia de entidades locales dotadas de órganos de decisión democráticamente constituidos que se benefician de una amplia autonomía en cuanto a las competencias, a las modalidades de ejercicio de estas últimas y a los medios necesarios para el cumplimiento de su misión,

8. Recuérdese que se declaró inconstitucional y, en consecuencia, nulo el artículo 2.3 de la Ley 23/1987, de 23 de diciembre, norma que disponía: “Sin perjuicio de lo establecido, los demás recursos financieros que las diputaciones de Barcelona, Gerona, Lérida y Tarragona destinen, en concepto de cooperación económica, para la realización, la ampliación o la mejora de las obras y los servicios de competencia municipal se harán efectivos

mediante el Plan único de obras y servicios de Cataluña, de acuerdo con lo establecido por el artículo 9.1.a) de la Ley 5/1987, de 4 de abril, del régimen provisional de las competencias de las diputaciones provinciales”. La misma sentencia declaró que el artículo 1.1 de la Ley 23/1987, de 23 de diciembre, no es inconstitucional si se interpreta en el sentido expresado en el FJ 13 de la misma.

"Han convenido lo que sigue: [...]"

Al comparar este preámbulo con la Exposición de motivos de la Ley 5/1987, de 4 de abril, del régimen provisional de competencias de las diputaciones provinciales, antes transcrito, comprobamos la oposición frontal existente entre los objetivos declarados de la Carta y los objetivos también declarados de la ley catalana, cosa que lógicamente tiene su fiel traslado en los preceptos de uno y otro texto, que pasamos a examinar, transcribiendo los preceptos de la Carta relacionados con la controversia que nos ocupa.

a) Artículo 3.1. Concepto de autonomía local:

"Por autonomía local se entiende *el derecho y la capacidad efectiva de las entidades 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.*"

b) Artículo 4. Alcance de la autonomía local:

"1) Las competencias básicas de las entidades locales vienen fijadas por la Constitución o por la ley. Sin embargo, esta disposición no impide la atribución a las entidades locales de competencias para fines específicos, de conformidad con la ley.

"2) Las entidades locales tienen, dentro del ámbito de la ley, libertad plena para ejercer su iniciativa en toda materia que no esté excluida de su competencia o atribuida a otra autoridad.

"3) *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 o la naturaleza de la tarea o las necesidades de eficacia o economía.*

"4) *Las competencias encomendadas a las entidades locales, deben ser normalmente plenas y completas. No pueden ser puestas en tela de juicio ni limitadas por otra autoridad central o regional, más que dentro del ámbito de la Ley.*"

c) Artículo 9.1. Los recursos financieros de las entidades locales:

"Las entidades locales tienen derecho, en el marco de la política económica nacional, *a tener recursos propios suficientes de los cuales pueden disponer libremente en el ejercicio de sus competencias.*"

Esta regulación contradice frontalmente las previsiones contenidas en las LOTC antes examinadas. Como ya hemos puesto en evidencia, tras la aprobación de las LOTC las diputaciones catalanas no están facultadas, legalmente, a gestionar una parte importante de los asuntos públicos (artículo 3.1 de la CEAL); es más, de hecho, ya no pueden gestionar, bajo su responsabilidad,

ningún asunto o servicio con relevancia directa sobre sus habitantes.

Las LOTC tampoco se ajustan al principio de subsidiariedad proclamado en la Carta (artículo 4.3) porque en cumplimiento de lo previsto en el artículo 4.1 de la Ley 5/1987, de 4 de abril, la mayoría de competencias que ostentaban las diputaciones han sido centralizadas en la Administración de la Generalitat, y no en las comarcas, siguiendo el criterio abiertamente declarado de restringir la autonomía provincial. Este hecho, como es obvio, vulnera el principio de subsidiariedad que postula que el ejercicio de las competencias públicas debe incumbir, preferentemente, a las autoridades más cercanas a los ciudadanos, máxime cuando la razón confesada para centralizar las competencias en la Administración autonómica es dañar la autonomía provincial, lo que nada tiene que ver con las razones que apunta la Carta para separarse del principio de subsidiariedad, a saber: tener en cuenta la amplitud o la naturaleza de la tarea o las necesidades de eficacia o economía.

Es contraria, asimismo, al principio de subsidiariedad la substitución, en Cataluña, de los planes provinciales de obras y servicios por el denominado Plan único, que elabora y aprueba la Administración de la Generalitat de Cataluña, y obliga a las diputaciones catalanas a canalizar a través de él todas sus inversiones en obras y servicios municipales, porque ello origina una centralización de competencias a favor de la comunidad autónoma que no obedece a consideraciones de la amplitud o la naturaleza de la tarea o las necesidades de eficacia o economía, sino a un tipo de consideraciones de orden político, cuya puesta en práctica ha demostrado no ser factible.⁹ Buena prueba de ello es que el artículo 36.2.a) de la LBRL lo que considera básico es que sean justamente las diputaciones provinciales las que aprueben anualmente un Plan provincial de cooperación a las obras y servicios de competencia municipal.

Se podrá replicar que en el FJ 6, *in fine*, de la STC 109/1998 el alto tribunal concluye que "[...] la remisión a las competencias preestatutarias, contenida en la cláusula 'sin perjuicio' del artículo 36.2.a) de la LBRL, no viene, en último término, sino a respetar esta peculiaridad catalana, según la cual el Plan único tiene carácter sustitutivo de los diversos planes provinciales. Admitida, por tanto, esta excepción o singularidad de origen preestatutario por la propia Ley básica, han de decaer las alegaciones que fundamentan la inconstitucionalidad de los preceptos cuestionados en la vulneración de las bases estatales ex artículo 149.1.18 de la CE"; pero, siendo ello cierto, también lo es que el instrumento de ratificación de la Carta proclama que "[...] *el Reino de*

9. Ver las disposiciones adicionales de la Ley 5/1987, referidas al periodo de tres meses para integrar en una sola provincia, Cataluña, las actuales provincias catalanas.

España declara que la Carta Europea de la Autonomía Local se aplicará en todo el territorio del Estado en relación con las colectividades contempladas en la legislación española de régimen local y previstas en los artículos 140 y 141 de la Constitución. No obstante, el Reino de España únicamente no se considera vinculado por el apartado 2 del artículo 3 de la Carta en la medida [...]”.

Lógicamente, como la norma posterior –esto es, la CEAL– no distingue ni hace excepción alguna respecto de la peculiaridad catalana, pero sí que excepciona alguna otra de sus previsiones, concretamente la contemplada en el artículo 3.2, debe concluirse que el resto de preceptos de la CEAL son de aplicación plena también en el territorio catalán, sin que sea de aplicación excepción o singularidad alguna de origen preestatutario que la Carta no reconoce, aunque sí lo hiciera la LBRL.

En igual sentido hay que señalar que la normativa reguladora del PUOSC, tampoco es compatible, en concreto los artículos 9.1.a) y 10.2.c) de la Ley 5/1987 y el artículo 2.1.c), 2.2, y la disposición transitoria segunda de la Ley 23/1987 –mediante la cual la Administración autonómica obliga a las diputaciones catalanas a canalizar a través del PUOSC, que elabora y aprueba la Generalitat, las inversiones destinadas a obras y servicios municipales– con las reglas contenidas en los artículos 4.4 y 9.1 de la Carta antes transcritos, como ahora veremos.

En efecto, el artículo 36.1.b) de la LBRL establece como competencia propia de la diputación la cooperación económica con los municipios, mientras que el Tribunal Constitucional ha dicho, en el FJ 2 *in fine* de la STC 109/1998, que “[...] 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 los 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, de tal manera que la ablación o el menoscabo sustancial de dicho reducto indisponible han de reputarse lesivos de la autonomía provincial constitucionalmente garantizada”. En consonancia con lo expuesto, cabe concluir pues que no es posible jurídicamente, atendiendo a lo establecido en el artículo 4.4 de la Carta, que la competencia de cooperación económica con los municipios para la realización de obras y servicios municipales –que se considera como una de las competencias nucleares de las diputaciones– no sea

“plena y completa”, porque ello daña a la autonomía provincial en la forma en que ha quedado configurada por aquélla.

Respecto al segundo de los artículos referidos, esto es, el artículo 9.1 de la Carta, su incompatibilidad con los artículos 9.1.a) y 10.2.c) de la Ley 5/1987 y el artículo 2.1.c), 2.2 y disposición transitoria segunda de la Ley 23/1987, es de igual modo manifiesta. En efecto, en esta cuestión hay que partir de la premisa de que en Cataluña existe una peculiaridad consistente en que la colaboración económica del Estado a las inversiones de las entidades locales se realiza a través de la Generalitat de Cataluña y no de las diputaciones provinciales, como sucede en el resto del Estado.¹⁰ Por tanto, aquí no se está discutiendo si la Generalitat de Cataluña puede elaborar un Plan único, o si es jurídicamente correcto que la aportación económica del Estado a los planes provinciales de obras y servicios, que elaboran y aprueban las diputaciones en el resto del Estado, se hagan en Cataluña a favor del Plan único, que elabora y aprueba la Generalitat, ni tan siquiera se cuestiona que las diputaciones catalanas puedan hacer aportaciones voluntarias al PUOSC. La controversia surge cuando, además de todo ello, se impone a las diputaciones que inviertan y canalicen sus recursos propios, destinados a la cooperación económica a las obras y los servicios municipales, a través del PUOSC, plan que, recordemos, es elaborado y aprobado por la Generalitat de Cataluña.

Es indudable que el camino señalado está claramente vedado por el artículo 9.1 de la CEAL conforme al cual la Diputación de Barcelona tiene derecho a disponer libremente, en el ejercicio de sus competencias, de sus recursos propios. Además, ya nos consta, por haberlo señalado, la proyección *ad casum* de la argumentación utilizada por el Tribunal Constitucional, que se contiene en el FJ 7 de la STC 109/1998, para defender, desde una muy singular perspectiva, hay que decirlo, la constitucionalidad de la ley; pero además ocurre que, en este nuevo contexto legal, ello ahora resulta intrascendente porque en un conflicto de normas de similar rango prevalecen las normas posteriores sobre las anteriores, en todo aquello que se le opongan, dándose la circunstancia añadida de que las leyes posteriores no pueden modificar, derogar o suspender las normas contenidas en los tratados internacionales válidamente celebrados.

En suma, tanto si se toman en consideración las técnicas normativas de eliminación de la autonomía provincial contenidas en las LOTC en su conjunto, como si se analiza de forma exclusiva la compatibilidad de los artículos 9.1.a) y 10.2.c) de la Ley 5/1987, 2.1.c), 2.2 y la

10. Vid. el artículo 2 del Real decreto 2115/1978, de 26 de julio, sobre transferencia de competencias de la Administración del Estado a la Generalitat de Cataluña, la disposición adicional quinta del Real decreto 665/1990, de 25 de mayo, y el Real decreto 1328/1997, de 1 de agosto, por el que se regula la coo-

peración económica del Estado a las inversiones de las entidades locales, que sustituye al real decreto anterior, en especial su disposición adicional primera.

disposición transitoria segunda de la Ley 23/1987 y sus disposiciones concordantes, con los preceptos de la Carta Europea de la Autonomía Local, vigentes en toda España, se llega a la conclusión de que, tanto la operación en su conjunto, como la obligación impuesta a las diputaciones catalanas, canalicen su competencia de cooperación económica a las inversiones en obras y servicios municipales, a través del PUOSC, que elabora y aprueba la Generalitat –obligándolas a aportar cuantiosas cantidades de dinero de sus recursos propios–, no son compatibles con las disposiciones contenidas en la Carta y, en concreto, con las previsiones siguientes:

a) Las entidades locales tienen derecho a ordenar y gestionar una parte importante de los asuntos públicos, no siendo éste el caso en que se encuentran actualmente las diputaciones catalanas (artículo 3.1 de la CEAL).

b) El ejercicio de competencias públicas debe incumbir preferentemente a las autoridades más cercanas a los ciudadanos, como son las diputaciones respecto de la Generalitat, y en caso contrario deben tenerse en cuenta unos criterios objetivos que aquí no se dan (artículo 4.3 de la CEAL).

c) Las competencias encomendadas a las entidades locales, deben ser normalmente plenas y completas (artículo 4.4 de la CEAL) siendo la competencia de cooperación económica con los municipios básica y nuclear, cosa que no respeta el PUOSC.

d) Las entidades locales, entre las cuales se encuentra la Diputación de Barcelona, tienen derecho a tener recursos propios suficientes *de los cuales puedan disponer libremente en el ejercicio de sus competencias* (artículo 9.1 de la CEAL), cosa que no sucede con las aportaciones obligatorias al PUOSC.

La consecuencia que cabe extraer, de todo lo expuesto en este epígrafe, es que la Carta Europea de la Autonomía Local, desde su entrada en vigor, el 1 de marzo de 1989, obliga a inaplicar toda la normativa opuesta a las determinaciones que se contienen en sus preceptos, interpretados conforme a su preámbulo, motivo por el cual ha de entenderse inexigible la obligación de las diputaciones catalanas, prevista en los artículos 9.1.a) y 10.2.c) de la Ley 5/1987, 2.1.c), 2.2 y la disposición transitoria segunda de la Ley 23/1987 y sus disposiciones concordantes, en el sentido de canalizar a través del PUOSC sus inversiones destinadas a obras y servicios municipales. Por tanto, se ha de convenir que a partir del día 1 de marzo de 1989 las diputaciones catalanas recuperaron su libertad para disponer de forma autónoma de la que es su competencia básica y nuclear; esto es, la cooperación económica a la realización de obras y servicios municipales contenida en el artículo 36.1.b) de la LBRL.

La tesis que sostengo se encuentra avalada por la doctrina española que se ha ocupado de la CEAL. Así, ya en el año 1993 el profesor Luis Ortega¹¹ argumentaba que el Estado ostenta competencias de legislación básica sobre el régimen jurídico de los entes locales, así como las competencias en cuanto legislador sectorial según las diversas materias. Las comunidades autónomas gozan, a su vez, de la competencia de desarrollo legislativo de la normativa básica estatal y la competencia legislativa sectorial propia de sus disposiciones estatutarias. Se plantea, por ello, la relación entre la Carta Europea y tal legislación.

En este sentido hay que decir que la Carta Europea despliega un efecto más intenso que el del legislador básico. En efecto, la conglación competencial que produce el convenio internacional hace que todo lo que en él aparece regulado sea indisponible para cualquier otro legislador. Así, de este modo, y en primer término, la Carta se impone a la LRBRL, en las materias en las que pueda observarse una discrepancia, por el mero efecto de la *lex posterior*, a la vez que impide, al posterior legislador básico, una modificación de lo en ella establecido.

En segundo lugar, la Carta se impone también al legislador sectorial estatal, tanto por el efecto *lex posterior*, como por la congelación de la materia. Este carácter de la Carta hace que, en lo que sea coincidente con el legislador básico, refuerce, desde otra perspectiva, el planteamiento que la doctrina ha realizado de las limitaciones del legislador sectorial estatal respecto al legislador básico del régimen local. Es decir, desde la especial relación entre el tratado y la ley interna, no cabe que ésta modifique lo establecido en la Carta, asegurándose así un respeto pleno al modelo de autonomía local que en ésta se contiene.

Finalmente, con relación al legislador autonómico se produce un doble efecto de vinculación que es más intensa respecto de la Carta que el del legislador básico. De un lado, en el enjuiciamiento de la competencia del Estado, como firmante de la Carta, no cabe una denuncia de extralimitación por invadir el ámbito de la potestad autonómica de desarrollo legislativo, lo que sí es posible hacer respecto del legislador estatal básico. De otro, la relación entre el tratado y la norma autonómica no es de respeto del mutuo ámbito competencial, sino que la comunidad autónoma está obligada al cumplimiento de lo dispuesto en la Carta. En este sentido se manifiestan, además, los propios estatutos de autonomía, especialmente los de Cataluña, Andalucía, Canarias, Aragón y Madrid, cuyos estatutos utilizan la fórmula: “[...] la comunidad autónoma ‘adoptará las medidas necesarias’ para la ejecución de los

11. ORTEGA, Luis. *Revista de estudios de la Administración local y autonómica*, n.º 259, 1993, pp. 475 a 497.

tratados y los convenios internacionales que afecten a las materias de su competencia según el presente Estatuto”.

El propio Tribunal Constitucional ha confirmado esta relación obligacional entre el tratado y la competencia autonómica en su STC 58/1982 de 27 de julio, en la cual considera (FJ 4 *in fine*) que las medidas autonómicas para el cumplimiento de las obligaciones internacionales del Estado deben ser consideradas “[...] como instrumento, entre otros, destinado a facilitar ‘el ejercicio de la obligación, que no competencia’, que impone a la Generalitat el artículo 27.3 de su Estatuto, de adoptar las medidas necesarias para la ejecución de los tratados y los convenios internacionales en lo que afecten a materias atribuidas a su competencia”.

Abundando en la misma línea argumental pero referido de forma concreta al concepto de autonomía local que contiene la CEAL respecto de la LRBRL, José Manuel Rodríguez¹² apuntaba que lo que sí merece ser destacado ahora es, por una parte, el hecho de que la capacidad de gestión local se refiere no tanto a los asuntos locales (artículo 2.1 de la LRBRL), como a todos los asuntos públicos que afecten al círculo de intereses de las entidades locales (artículo 3.1 de la CEAL), y, por otra, que la asignación de competencias a tales entes por las instancias territoriales superiores ha de hacerse, en todo caso, de conformidad con los principios de descentralización y de máxima proximidad de la gestión administrativa a los ciudadanos (artículo 4.3 de la CEAL), lo que significa, en principio, un pronunciamiento legal por la ubicación preferente en el escalón local de la gestión de las tareas administrativas.

Sin embargo, una cuestión distinta es la realización práctica de la regla citada. En este sentido, Clotet i Miró ha puesto de relieve que aunque una parte de la doctrina haya señalado que el concepto y el alcance de la autonomía que recoge el artículo 2.1 de la LRBRL responde perfectamente al sistema de la Carta, lo cierto es que la expresión del artículo 3.1 de ésta, que define la autonomía como el derecho y la capacidad efectiva de “ordenar y gestionar una parte importante de los asuntos públicos”, aun constituyendo un concepto jurídico indeterminado, resulta más ambicioso que el usado por la LRBRL, que permite sólo a los entes locales intervenir en los asuntos que “afecten directamente al círculo de sus intereses”, lo que, además, se materializa, desde el punto de vista de la atribución de competencias, modulando una serie de factores que relativizan, según los casos, aquella intervención (características de la actividad pública, capacidad de gestión de la entidad local).

Por otra parte, no se asegura la capacidad para “ordenar y gestionar” los asuntos públicos a que se refiere la Carta, ya que se vincula el concepto de autonomía sólo a la gestión pero no de manera tan clara a la ordenación de los mismos, y ello porque si bien es cierto que se atribuye potestad reglamentaria a los entes locales en el artículo 4 de la LRBRL, una cosa es esta asignación y otra, bien distinta, referir la capacidad de ordenar directamente al concepto de autonomía con la misma intensidad que la gestión.

Por último, la LRBRL, permite que los entes locales ejerzan competencias sobre determinadas materias que sólo muy generosamente pueden considerarse como “una parte importante de los asuntos públicos”, y que, además, al estar sujetas dichas competencias, en cuanto a su extensión a la legislación estatal y autonómica, no resulta suficientemente garantizada la exigencia del artículo 3.1 de la Carta. Y así se demuestra, efectivamente, con el contenido de las leyes sectoriales en diversas materias.

Para Jerónimo Arozamena¹³ un análisis del contenido normativo de la CEAL permite extraer la proclamación de dos principios o reglas básicas: el principio de legitimidad democrática y el principio de autonomía local, ambos con valor normativo y vinculantes, en sí mismos, para los estados signatarios de la CEAL, según lo prevenido para España, en el artículo 96 de la Constitución.

Este autor destaca asimismo que el principio de subsidiariedad contenido en la CEAL, en la medida que puede entenderse aplicable en las relaciones entre los municipios y las regiones, y aun entre los municipios y el Estado, parece que puede inferirse con naturalidad del artículo 4.3 de la Carta Europea, de tal modo que el mismo, tanto desde su vertiente jurídica como desde su vertiente política, que obviamente la tiene, se enraíza sustancialmente con el recto entendimiento del principio de autonomía local. Pero este principio, además de su eficacia rectora a la hora de diseñar un sistema competencial, o en las regulaciones sectoriales que afecten a ámbitos de las municipalidades, puede operar en sede jurisdiccional para orientar y, en su caso, decidir litigios en que están en juego competencias que afecten a intereses locales y sin dimensión extralocal.

A juicio de este autor resulta coherente con el contenido y la significación de la Carta Europea, y su incorporación al ordenamiento español, en los términos del artículo 96 de la Constitución española, que ha sido recepcionado en España el principio de subsidiariedad, con una dimensión no sólo política sino también jurídica, al que está vinculado no sólo el legislador estatal sino también el legislador autonómico.

12. *La Carta Europea de la Autonomía Local*. Bayer Hermanos, 1996, pp. 192 y 195.

13. AROZAMENA SIERRA, Jerónimo. *Los poderes locales en Europa*, pp. 37 y 38. Marcial Pons. 1999.

3. Propuesta de futuro sobre el significado y el alcance de la autonomía local en los albores del siglo XXI

Hemos visto en el epígrafe 1 cómo la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, sobre la garantía institucional de la autonomía local, es manifiestamente insuficiente para garantizar, justamente, la autonomía local; que esta jurisprudencia no asegura un ámbito competencial concreto a los entes locales, en este caso las diputaciones provinciales, y que ni tan siquiera es capaz de preservarlas de forma que resulten reconocibles como administraciones públicas.

Aunque las causas de este lamentable estado de la autonomía local en España son diversas, existe una que, a mi juicio, es clave para la adecuada superación del problema planteado: el modelo de autonomía contenido en la CEAL se fundamenta en el principio de subsidiariedad (artículo 4.3) y en el principio de democracia participativa (artículo 3.2), lo que puede comprobarse fácilmente leyendo el preámbulo de la CEAL, mientras que en España se ha hecho una interpretación aislada del principio de autonomía local contenido en el artículo 137 de nuestra Constitución.

Es verdad que el principio de subsidiariedad en favor de los entes locales no figura reconocido en nuestra Constitución, pero también lo es que en la misma se reconoce el principio de descentralización (artículo 103.1 de la CE). Pero además, la Constitución no se limita a reconocer la autonomía local (artículo 137 de la CE) sino que también dispone que el gobierno y la administración autónoma de municipios y provincias corresponde, respectivamente, a los ayuntamientos elegidos democráticamente y a las diputaciones provinciales (artículos 140 y 141 de la CE), y se reconoce el derecho de los ciudadanos a participar en los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos en elecciones periódicas por sufragio universal (artículo 23.1 de la CE).

Pues bien, partiendo de la anterior premisa, no le resultaría difícil al Tribunal Constitucional abandonar el criterio de que la garantía institucional de la autonomía local sólo se halla protegida en cuanto a su núcleo esencial o reducto indisponible –entendiendo por tal aquellos casos en que, tras la injerencia, no subsista una verdadera capacidad decisoria propia del ente local o una institución reconocible– puesto que este criterio no se cohonestaría ni con el principio de descentralización, ni con la previsión de que el gobierno y la administración autónoma de municipios y provincias corresponde a ayuntamientos y diputaciones y no a otras administraciones; y, en fin, que el derecho de los ciudadanos a participar en los asuntos públicos directamente puede ser ejercido más directamente en el ámbito local como proclama la exposición de motivos de la CEAL.

Si se parte de esta premisa, también es fácil superar la previsión contenida en el artículo 2.1 de la LBRL cuando establece que lo que ha de asegurarse a las entidades locales es *su derecho a intervenir en los asuntos que afecten directamente al círculo de sus intereses*, atribuyéndoles las competencias que el legislador considere que proceden en atención a las características de la actividad pública de que se trate y la capacidad de gestión de la entidad local, porque el mandato constitucional prescribe que corresponde a ayuntamientos y diputaciones gobernar y administrar sus respectivos intereses y no intervenir en los mismos como el legislador quiera. Dicho en los términos de la CEAL, las entidades locales tienen el *derecho de ordenar y gestionar una parte importante de los asuntos públicos* (cuanto menos la que afecta directamente a su círculo de intereses), en el marco de la ley, bajo su responsabilidad y en beneficio de sus habitantes.

Desde la perspectiva del principio democrático el resultado al que se llega es prácticamente el mismo. Los ciudadanos españoles participan en los asuntos públicos internos por medio de sus representantes elegidos por sufragio universal en las elecciones municipales, autonómicas y generales que periódicamente se celebran, lo que casa perfectamente con los tres niveles de gobierno existentes en España (estatal, autonómico y local).

Ciertamente, el artículo 137 de la Constitución se refiere a las provincias como una de las entidades en que se organiza territorialmente el Estado, que tiene autonomía para la gestión de sus respectivos intereses, y para las que no se celebran elecciones periódicas directas, sin que ello suponga, no obstante, un déficit democrático de las diputaciones provinciales puesto que sus diputados son escogidos a través de una elección indirecta en la que son electores y elegibles los concejales de los diferentes partidos judiciales surgidos tras la celebración de las elecciones municipales (artículo 206 de la LOREG).

Considero que la LOREG acertó plenamente al optar por esta forma indirecta de elección de los diputados provinciales, porque la provincia está configurada en nuestra Constitución como una entidad local determinada por la agrupación de municipios (artículo 141.1 de la CE) que tiene como principal actividad el apoyo de los municipios radicados en su ámbito territorial y la prestación de servicios locales de carácter supramunicipal (artículos 31 y 36 de la LBRL). De esta forma los diputados provinciales, que a su vez son concejales, lo son, y eventualmente lo podrán seguir siendo, si los ciudadanos perciben que desempeñan bien sus funciones de asistencia a los municipios de su circunscripción y de prestación de los servicios locales de carácter supramunicipal, lo que comporta que las diputaciones provinciales no tengan que buscar un espacio electoral o una

legitimidad democrática distinta de la municipal puesto que el apoyo a los municipios es su auténtica razón de ser y de existir.

A mi juicio, por tanto, el principio democrático obliga al legislador interno, sea estatal o sea autonómico, a otorgar las competencias necesarias a municipios y provincias para hacer realidad el mandato constitucional de que el gobierno y la administración de municipios y provincias corresponde a ayuntamientos y diputaciones. Ello significa que municipios y provincias ostentan el derecho a tener, al menos, las competencias necesarias para ordenar y gestionar los asuntos que afecten directa o primordialmente a su círculo de intereses (artículo 2.1 de la LBRL) y que esa competencia debe residenciarse en la provincia (o eventualmente en la comarca) sin abandonar nunca la esfera local en los supuestos de falta de capacidad de gestión del municipio. De esta forma se produce la necesaria correspondencia entre los electos locales, que gobiernan y administran municipios y provincias, y la eventual renovación o no de la confianza de los electores que eligen a sus representantes locales cada cuatro años.

A *sensu contrario*, la atribución a la comunidad autónoma o al Estado de una competencia, que afecta directa o primordialmente al círculo de intereses de municipios y provincias, desvirtúa el principio democrático porque los electores no saben que el buen o el mal funcionamiento del servicio o la obra pública de carácter local no está en las manos de las autoridades locales por ellos elegidos, sino que depende de un ministerio o consejería cuyos funcionarios no han elegido y cuya continuidad en el cargo no depende de su voto.

Creo que de las continuas llamadas del preámbulo de la CEAL –transcrito en el epígrafe 2– al principio democrático y de autoadministración y el propio contenido del artículo 3.2 de la CEAL, que prescribe que el derecho a la autonomía local se ejerce por asambleas o consejos integrados por miembros elegidos por sufragio universal, avalan esta opinión. Ello sin perjuicio de considerar que cuando se concede una competencia de interés local al Estado o la comunidad autónoma se quiebran los principios de descentralización y máxima proximidad de la gestión administrativa a los ciudadanos que proclama el artículo 2.1 de la LBRL. Esta norma, cierta-

mente, puede ser desconocida por el legislador estatal posterior, pero no ocurre lo mismo con los artículos 3.1 y 4.3 de la CEAL, que también proclaman dichos principios yendo mucho más lejos, porque dichos preceptos deben ser respetados por el legislador interno a tenor de lo que establece el artículo 96.1 de la CE.

En definitiva, la tesis que propugno defiende que cuando una materia afecta directa o primordialmente al círculo de intereses municipales debe ser el mundo local, principalmente el ayuntamiento, y cuando su capacidad de gestión no lo permita la diputación provincial, o las otras corporaciones de carácter representativo a que se refiere el artículo 141.2 de la CE, las que tengan atribuida la competencia sobre la ordenación y la gestión de esa materia porque así lo requiere el principio democrático: los poderes locales gestionan y resuelven los problemas de índole local.

En otro orden de cosas, a mi juicio, no resulta satisfactoria la jurisprudencia del Tribunal Constitucional sobre que la CEAL no es parámetro de constitucionalidad de las leyes. Y no lo es porque creo que la CEAL no es un tratado internacional normal sino que es un tratado *sui generis* cuya finalidad es otorgar un significado y un alcance común y mínimo a la autonomía local, y que es de aplicación en todos los estados del Consejo de Europa signatarios de la CEAL, que hoy son 34 de los 43 estados miembros.¹⁴ La identificación de estas normas con lo que aquí entendemos por normativa básica es evidente y así lo ha entendido el propio Tribunal Supremo en su Sentencia de 6 de marzo de 2000 (RJ 2000/6133) al declarar que la CEAL forma parte del bloque de la constitucionalidad.

Así, si nuestra Constitución reconoce la autonomía de municipios y provincias (artículo 137 de la CE) pero no define qué se entiende por esa autonomía, ¿qué sentido tiene que el Tribunal Constitucional utilice un concepto de autonomía local que no se ajusta a los compromisos internacionales asumidos por España ante el Consejo de Europa cuando para ratificar la CEAL se siguió el procedimiento previsto en el artículo 94.1 de la CE?¹⁵

La explicación sobre esta anómala situación obedece a diversos factores. El primero de ellos es que la actual jurisprudencia del Tribunal Constitucional sobre el significado y el alcance de la autonomía local nació de la

14. El dato es extraído del escrito de presentación de la traducción española de la Conferencia de Riga sobre la democracia local en los albores del siglo XXI, celebrada en Riga (Letonia) los días 3 y 4 de mayo de 2001, editada y traducido por RODRÍGUEZ ÁLVAREZ, José Manuel. Documents Pi i Sunyer n.º 13, www.pisunyer.org.

15. Como ya he expuesto en el epígrafe 1 el instrumento de ratificación de la CEAL contiene la fórmula siguiente:

“Concedida por las Cortes Generales la autorización prevista en el artículo 94.1 de la Constitución,

“Vengo en aprobar y ratificar cuanto en ella se dispone, como en virtud del presente la apruebo y ratifico, prometiendo cumplirla, observarla y hacer que se cumpla y observe puntualmente en todas sus partes, a cuyo fin, para su

mayor validación y firmeza mando expedir este instrumento de ratificación firmado por mí, debidamente sellado y refrendado por el infrascrito ministro de Asuntos Exteriores, con la siguiente declaración:

“El Reino de España declara que la Carta Europea de la Autonomía Local se aplicará en todo el territorio del Estado en relación con las colectividades contempladas en la legislación española de régimen local y previstas en los artículos 140 y 141 de la Constitución. No obstante, el Reino de España únicamente no se considera vinculado por el apartado 2 del artículo 3 de la Carta en la medida en que el sistema de elección directa en ella previsto haya de ser puesto en práctica en la totalidad de las colectividades locales incluidas en el ámbito de aplicación de la misma”.

necesidad del Tribunal de dotar a la autonomía local, constitucionalmente garantizada, de un contenido propio, ante el silencio del constituyente y el legislador sobre el contenido y el alcance de la misma, laguna ésta que no sería llenada por las Cortes Generales hasta la ratificación de la CEAL. Así, una vez importada de Alemania la teoría de la garantía institucional de esa autonomía –teoría que aunque no contradice el principio de subsidiariedad protege en menor medida la autonomía local– y resueltos muchos conflictos en aplicación de la misma, es comprensible que el Tribunal Constitucional tenga una tendencia natural a conservar su propia doctrina.

Más problemático será superar la jurisprudencia del Tribunal Constitucional contenida en la STC 235/2000, FJ 11, ya expuesta en el epígrafe 1, cuando refiriéndose a los preceptos de la CEAL nos dice, en *obiter dicta*, que éstos no constituyen canon para el enjuiciamiento de la adecuación a la Constitución de normas dotadas de rango legal. Aunque comparto, en líneas generales, esa jurisprudencia porque entre las funciones atribuidas, por la Constitución y la LOTC, al Tribunal Constitucional no está la de velar por el respeto a los tratados internacionales, considero que el Tribunal, tan dado a introducir matices en otras ocasiones, no ha tenido en cuenta que la CEAL no es un tratado más, sino un tratado con una notable singularidad al tener por finalidad específica la de determinar el contenido y el alcance mínimo de la autonomía local reconocida en el artículo 137 de nuestra Constitución, cosa que no hacen el resto de tratados internacionales.

Así, a mi juicio, toda norma con rango legal que desarrolle de forma nuclear un precepto constitucional, si constitucionalmente está habilitada para regular la materia que ordena y una vez promulgada impide a otras normas con rango legal oponerse a sus determinaciones, forma parte del bloque de la constitucionalidad y debe ser utilizada como parámetro de constitucionalidad del resto de normas de rango legal. Naturalmente, si en el momento de resolver el conflicto el Tribunal Constitucional entiende que esa norma que utiliza como parámetro, pongamos por caso a la CEAL, no se ajusta a la Constitución podrá resolver conforme a la misma aplicando directamente la Constitución y dejando inaplicado el precepto contenido en la CEAL, si bien con posterioridad debe plantear la autocuestión de inconstitucionalidad en los términos descritos en el artículo 75 quince de la LOTC. Eso es, en fin, lo que

creo que se deduce de concordar lo dispuesto en el artículo 9.1 y 9.3 de la Constitución y lo que establecen los artículos 1.1 y 28 de la LOTC.

Desde luego no resulta nada satisfactoria la situación jurídica actual en la que el Tribunal Constitucional aplica un concepto de autonomía local, sin duda, más restrictivo del que deben aplicar los tribunales ordinarios por imperativo de la CEAL. La situación actual podría, no obstante, superarse, desde el punto de vista político, si el legislador estatal o autonómico¹⁶ acomodase a las determinaciones de la CEAL su propia legislación, pero nada hace presagiar que ello vaya a producirse a corto plazo, entre otras razones, porque en el anteproyecto de Ley básica de medidas para la racionalización y la modernización de la administración local no existe una sola referencia a la CEAL, ni en la exposición de motivos ni en el texto articulado.

La razón política que subyace es dura pero obvia. Cuando los partidos políticos, de uno u otro signo, ostentan ese enorme poder que supone gobernar creando o modificando leyes, no desean tener límite alguno, y es claro que la ratificación de la CEAL les supone un obstáculo, aunque ellos sean los principales destinatarios de sus prescripciones. Para los máximos dirigentes de los partidos políticos no existe problema alguno y cuando los alcaldes o diputados correligionarios protestan por esta situación, se impone una férrea disciplina de partido.

El ejemplo real expuesto en el epígrafe 2 nos puede servir para comprobar la realidad y el alcance de lo dicho anteriormente: cuando la Diputación de Barcelona impugnó el Decreto de la Generalitat de Cataluña de 4 de marzo de 1997, por el que la Administración autonómica aprobó el PUOSC de 1997, no se discutía que el dinero, que en el resto del Estado reciben las diputaciones para financiar sus respectivos planes provinciales de obras y servicios, en Cataluña el Estado lo canalice de modo que la reciba directamente la Generalitat para financiar el PUOSC, lo que se cuestionaba es que la Generalitat tenga la facultad de obligar a las diputaciones catalanas a aportar, de sus recursos propios no finalistas, cantidades para financiar el plan autonómico. Pues bien, en ese litigio¹⁷ comparecieron, sorprendentemente, como defensores de la tesis de la Generalitat (coadyuvantes) y, en consecuencia, posicionándose en contra de la autonomía local, la Asociación Catalana de Municipios y la Diputación de Girona,¹⁸ instituciones donde es mayoritario el mismo partido políti-

16. No olvidemos que como destaca Luís Ortega los estatutos de autonomía de Cataluña, Andalucía, Canarias, Aragón y Madrid utilizan la fórmula “[...] la comunidad autónoma adoptará las medidas necesarias para la ejecución de los tratados y los convenios internacionales que afecten a materias de su competencia según el presente estatuto”, cosa que es una obligación, que no competencia que impone a la Generalitat el artículo 27.3 de su estatuto según la STC de 27 de julio de 1982.

17. AROZAMENA SIERRA, Jerónimo. *Los poderes locales en Europa*, pp. 37 y 38. Marcial Pons. 1999.

18. Recurso contencioso-administrativo tramitado en el TSJ de Cataluña con el n.º 2022/1997, que ha sido resuelto por la Sentencia de 17 de marzo de 2003.

co que gobierna la Generalitat. Esto demuestra, una vez más, que los partidos políticos anteponen sus intereses partidistas a la defensa de los intereses institucionales que ellos mismos gobiernan y representan.

Mientras no se dé un giro a esta cuestión parece claro que el desconocimiento de la CEAL por los diferentes legisladores es un tema que debe ser abordado y resuelto por los tribunales ordinarios, los cuales no lo tienen fácil. Por un lado, tienen que interpretar y aplicar las leyes y los reglamentos según los preceptos y los principios constitucionales, conforme a la interpretación de los mismos que resulte de las resoluciones dictadas por el Tribunal Constitucional (artículo 5 de la LOPJ), y ya hemos visto cómo el Tribunal Constitucional tiene un concepto de autonomía local que no concuerda con el contenido en la CEAL; pero, por otro lado, el propio Tribunal Constitucional ha proclamado que el análisis de los preceptos de una ley que se opongan a la CEAL no es cuestión que deba ser resuelta por el Tribunal Constitucional, sino que, como puro problema de selección del derecho aplicable al caso concreto, su resolución corresponde a los órganos judiciales ordinarios porque, según el alto tribunal, ningún tratado internacional recibe del artículo 96.1 de la CE más que la consideración de norma que, dotada de la fuerza pasiva que el precepto le otorga, forma parte del ordenamiento interno.

Naturalmente, esa jurisprudencia no nos dice qué hacer cuando el tratado internacional tiene por objeto, justamente, dotar de contenido a un precepto constitucional, como es el artículo 137, y concordantes, de la Constitución, como ya hemos señalado. Ante ese dilema, es decir, entre hacer caso a la fuerza activa y pasiva, respectivamente, que los artículos 94.1.d) y 96.1 de la Constitución predicán de los tratados internacionales y de la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, que proclama que la compatibilidad entre la CEAL y las leyes debe ser resuelta por los tribunales ordinarios, o bien aplicar la jurisprudencia constitucional general sobre la autonomía local, que prescinde de lo que dispone la CEAL, los tribunales ordinarios deben optar por aplicar la CEAL, y ello porque en un conflicto de normas prevalece la Constitución sobre todo tipo de leyes, los tratados sobre las normas internas y las normas y la jurisprudencia de carácter especial sobre las normas y la jurisprudencia de carácter general.

Además, las normas que desarrollan los preceptos constitucionales pueden brindar una mayor protección a los derechos, las instituciones y las garantías que la Constitución contiene, sin que la jurisprudencia del Tribunal Constitucional suponga ningún obstáculo para que el legislador adopte posiciones que den más garantía que las previstas en la Constitución cuando lo crea conveniente. Así lo declaró el Tribunal Constitucional en la STC 213/1988, de 11 de noviembre, que se refiere

justamente a un problema de mayor protección de la autonomía local por parte del legislador ordinario, cuando declaró inconstitucionales determinados preceptos de la Ley catalana 3/1984, de 9 de enero, sobre medidas de adecuación urbanística de Cataluña en base a la siguiente doctrina legal:

2) "[...] El legislador estatal, tal y como se explica en el preámbulo de la ley, ha pretendido con ella desarrollar respecto a la Administración local el artículo 149.1.18 de la Constitución, estableciendo las bases del régimen de dicha Administración. Pues bien, los artículos 65 y 66 de la ley regulan la impugnación de actos y acuerdos de las corporaciones por parte de la Administración del Estado y de las comunidades autónomas en el ámbito de sus respectivas competencias y establecen que la suspensión sólo es potestad de los tribunales. Queda así suprimida toda potestad de suspender de las autoridades administrativas y gubernativas (salvo la que se confiere al delegado del Gobierno en el artículo 67). No basta, sin embargo, con que el legislador estatal haya calificado como básica una norma para que deba ser reputada como tal, sino que es preciso que tenga materialmente ese carácter. En el caso ahora examinado resulta que las normas que excluyen del control administrativo los actos y los acuerdos de las corporaciones locales tienen la finalidad de asegurar en ese aspecto la autonomía de tales corporaciones, que están garantizadas por el artículo 137 de la Constitución. *Es cierto, como señala el representante del Consejo Ejecutivo de la Generalitat, que este tribunal ha considerado que los controles administrativos de legalidad no afectaban al núcleo esencial de la garantía institucional de la autonomía de las corporaciones locales* (STC 4/1981 y otras posteriores). *Pero se debe tener en cuenta que con estas declaraciones el Tribunal Constitucional no pretendía ni podía pretender la determinación concreta del contenido de la autonomía local, sino fijar los límites mínimos en que debía moverse esa autonomía y que no podía traspasar el legislador. Con ello no se impedía que el legislador, en ejercicio de una legítima opción política, ampliase aún más el ámbito de la autonomía local y estableciese con carácter general la desaparición incluso de esos controles, como hace la Ley de 1985.* Ahora bien, ejercitada por el legislador estatal la opción política a favor de una regulación claramente favorable a la autonomía en materia de suspensión de acuerdos, la norma correspondiente ha de calificarse de básica también en sentido material por cuanto tiende a asegurar un nivel mínimo de autonomía a todas las corporaciones locales en todo el territorio nacional, sea cual sea la comunidad autónoma en la que estén localizadas, lo que resulta plenamente congruente con la garantía institucional del artículo 137 de la Constitución, garantía que opera tanto frente al Estado como frente a los poderes autonómicos. En este mismo senti-

do se pronuncia en un supuesto análogo la STC 27/1987, FJ 9.

"4) Todo lo expuesto conduce a la conclusión de que *los preceptos impugnados de la Ley catalana son inconstitucionales por no respetar las normas básicas contenidas en los artículos 65 y 66 de la Ley 7/1985 y dictadas por el legislador en uso de la competencia exclusiva que le confiere el artículo 149.1.18 de la Constitución*. Ello hace innecesario el examen de los otros argumentos alegados por el representante del Gobierno en contra de la constitucionalidad de dichos preceptos impugnados."

Para acabar, sólo añadir que en el tema en que he centrado mi comunicación tanto el Tribunal Supremo, como el Tribunal Superior de Justicia de Cataluña, han fallado en contra de la pretensión de la Diputación de Barcelona, haciendo una aplicación automática de la doctrina constitucional contenida en la STC 109/1998, de 21 de mayo, sin pronunciarse sobre la incidencia de la CEAL sobre el litigio concreto, porque a juicio de los tribunales la cuestión no fue alegada por la diputación en el momento procesal oportuno. Por tanto, está por ver lo que nos deparará el futuro.

Anexo: marco legal

1. Competencias de las diputaciones provinciales contenidas en la Ley de régimen local, texto articulado y refundido, aprobado por Decreto de 24 de junio de 1995 (BOE de 10 de julio), que fueron derogadas por la disposición derogatoria de la LBRL en los términos previstos en su disposición transitoria segunda

TÍTULO II. ADMINISTRACIÓN PROVINCIAL

CAPÍTULO PRIMERO

Competencia provincial

Sección 1.ª. De la competencia en general

Artículo 242

Es de la competencia provincial el fomento y la administración de los intereses peculiares de la provincia, con subordinación a las leyes generales.

Artículo 243

De manera especial se comprenden en dicha competencia los servicios siguientes:

- a) construcción y conservación de caminos y vías locales y comarcales;

- b) fomento y, en su caso, construcción y explotación de ferrocarriles, tranvías y trolebuses interurbanos, y establecimiento de líneas de autobuses del mismo carácter;

- c) producción y suministro de energía eléctrica y abastecimiento de aguas, cuando la iniciativa privada o municipal no fuese suficiente;

- d) encauzamiento y rectificación de cursos de agua, construcción de pantanos y canales de riego y desecación de terrenos pantanosos en colaboración con el Estado;

- e) establecimiento de granjas y campos de experimentación agrícola, cooperación a la lucha contra las plagas del campo, protección de la agricultura y servicio social agrario;

- f) fomento de la ganadería y de sus industrias derivadas;

- g) fomento de la riqueza forestal con la repoblación de montes, sostenimiento de viveros y creación de seguros forestales;

- h) fomento y protección de la industria provincial;

- i) creación y sostenimiento de establecimientos de beneficencia, sanidad e higiene;

- j) instituciones de crédito popular agrícola, de crédito municipal, cajas de ahorro, cooperativas, fomento de seguros sociales y de viviendas protegidas;

- k) difusión de la cultura con la creación y el sostenimiento de escuelas industriales, de artes y oficios, de bellas artes y de profesiones especiales, bibliotecas y academias de enseñanza especializada;

- l) fomento y protección de los campamentos y las colonias escolares;

- m) conservación de monumentos y lugares artísticos e históricos, y desarrollo del turismo en la provincia;

- n) concursos y exposiciones, ferias y mercados provinciales;

- ñ) prestación a los municipios de los medios técnicos necesarios para la formación de proyectos y la ejecución de obras y servicios; subvenciones económicas para abastecimiento de agua y saneamiento; viviendas protegidas, obras de colonización, así como para las demás obras y los demás servicios municipales, y

- o) la ejecución de obras e instalaciones o prestación de servicios y el ejercicio de funciones administrativas de carácter estatal que fueran delegadas por el Gobierno, cuando su trascendencia sea predominante provincial y siempre que se concedan simultáneamente los correspondientes recursos económicos.

Artículo 244

1) La actuación de las corporaciones provinciales en materia de vivienda podrá responder a modalidades

especiales que permitan la construcción en terrenos de su propiedad o la adquisición de terrenos para la edificación; así como la emisión de empréstitos garantizados con las rentas y las cuotas de amortización de los inmuebles que hayan de construirse.

2) Para las finalidades indicadas podrán las corporaciones provinciales utilizar el procedimiento de expropiación forzosa.

Sección 2.ª. De las obligaciones mínimas de la provincia (parte)

Artículo 245

Serán obligaciones mínimas de la provincia la instalación y el sostenimiento de los establecimientos siguientes:

- hospital médico-quirúrgico;
- hogar infantil;
- hospital psiquiátrico;
- hogar de ancianos desvalidos, e instituto de maternología.

Artículo 246

1) Las diputaciones provinciales establecerán también los siguientes servicios de orden sanitario:

- acondicionamiento de enfermos infecciosos;
- instalaciones de desinfección y desinsectación;
- hospitalización de enfermos afectos de dolencias sexuales;
- tratamiento de la tiña;
- servicio antileproso, y
- servicio antituberculoso.

2) Para el establecimiento de estos servicios se atenderán las diputaciones a lo dispuesto en la Ley de bases de sanidad nacional, de 25 de noviembre de 1944, y en las disposiciones complementarias.

Artículo 251

Las diputaciones provinciales establecerán una red de caminos vecinales para comunicar los núcleos poblados que excedan de 75 habitantes.

Artículo 252

En toda población superior a 500 habitantes, la provincia instalará, si ya no estuviesen establecidos, los servicios de alumbrado eléctrico, sin perjuicio de las obligaciones de posibles concesionarios.

Artículo 253

1) Cuando, a juicio del Ministerio de la Gobernación, el servicio municipal contra incendios no estuviese suficientemente organizado, la diputación provincial lo tomará a su cargo como servicio obligatorio, correspondiendo a dicho ministerio determinar las aportaciones económicas y de personal con que deberán contribuir los municipios interesados.

2) En relación con los municipios que no lo tengan establecido, las diputaciones provinciales organizarán servicios contra incendios. Las aportaciones económicas y de personal se pactarán entre los ayuntamientos respectivos y la diputación. En caso de no llegar a un acuerdo, decidirá el Ministerio de la Gobernación la cantidad con que aquéllas han de contribuir.

3) En el caso a que se refiere el párrafo primero de este artículo, las diputaciones provinciales podrán hacerse cargo del material existente en los municipios, haciéndose la valoración de acuerdo con éstos y descontándose de la mencionada aportación municipal.

Artículo 254

En toda provincia habrá granjas agrícolas, paradas de reproductores y centros técnicos de información gratuita a ganaderos y agricultores, según las necesidades del territorio, así como aquellos otros servicios del mismo orden que, por delegación o en colaboración con el Estado, se señalen como mínimos.

Sección 3.ª. Cooperación provincial a los servicios municipales (parte)

Artículo 255

1. La diputación cooperará a la efectividad de los servicios municipales, principalmente de los obligatorios que no puedan ser establecidos por los ayuntamientos, aplicando a tal fin:

- a) los medios económicos que especialmente se señalan en esta ley;
- b) la ayuda financiera que conceda el Estado, y
- c) las subvenciones de cualquier otra procedencia.

2) La cooperación podrá ser total o parcial, según aconsejen las circunstancias económicas de los municipios interesados.

3) Los servicios a que alcanzará la cooperación serán, en todo caso, los relacionados como mínimo en los artículos 102 y 103 de la ley.

4) En general, y sin perjuicio de la resolución que, en atención a las circunstancias de cada municipio puedan adoptarse, la preferencia será la siguiente:

- a) abastecimiento de aguas potables;
- b) abrevaderos y lavaderos;
- c) alcantarillado;
- d) alumbrado público;
- e) botiquín de urgencia;
- f) sanitarios e higiénicos en general;
- g) matadero;
- h) mercado;
- i) extinción de incendios;
- j) campos escolares de deporte;
- k) cementerios, y
- l) los demás no especificados anteriormente y comprendidos en los expresados artículos de la ley.

5) También cooperará la diputación en la redacción de planes de urbanización, la construcción de caminos municipales o rurales y otras obras y demás servicios de la competencia municipal.

6) Las formas de la cooperación serán:

- a) orientación económica y técnica;
- b) ayudas de igual carácter en la redacción de estudios y proyectos;
- c) subvenciones a fondo perdido;
- d) ejecución total de obras e instalación de servicios;
- e) anticipos económicos de carácter reintegrable;
- f) creación de cajas de crédito para facilitar a los ayuntamientos operaciones de préstamo a corto plazo, y
- h) cualesquiera otras que apruebe el Ministerio de la Gobernación.

Artículo 257

1) Para el desarrollo de la cooperación redactarán las diputaciones, oídos los ayuntamientos, planes bienales ordinarios, que se ejecutarán anualmente.

2) Las diputaciones podrán asimismo redactar con carácter extraordinario planes de cooperación generales o parciales, por servicios o zonas, cuya financiación podrá realizarse mediante operaciones de crédito, afectando hasta un máximo del 25% de la consignación anual destinada a cooperación, y, en su caso, el rendimiento de los propios servicios.

3) Los planes se expondrán durante treinta días, para examen y reclamaciones, mediante anuncio inserto en el boletín oficial de la provincia y, transcurrido dicho plazo, se someterán a estudio de la Comisión Provincial de Servicios Técnicos, la que, con la preceptiva asistencia del gobernador civil, resolverá sobre las reclamaciones formuladas e informará sobre la procedencia de los mismos planes.

4) Los expedientes así formados se elevarán al Ministerio de la Gobernación para su aprobación definitiva y resolución, en todo caso, y sin ulterior recurso, de las reclamaciones que en alzada se hubieran formulado contra los mismos.

5) Aprobados definitivamente los planes, cualquier modificación requerirá el cumplimiento de los trámites prevenidos en este artículo.

6) En la formación y la ejecución de los planes se observarán, entre otras, las siguientes reglas:

- 1.ª) Se invertirán por la diputación en cada ejercicio las cantidades que señale el Ministerio de la Gobernación, las que conceda el Estado y las procedentes de subvenciones.
- 2.ª) Las obras y las adquisiciones se efectuarán por los procedimientos señalados en la ley y en el Reglamento de contratación de las corporaciones locales, procurando, cuando sea posible, agrupar los proyectos por servicios o zonas, a fin de obtener ventajas

económicas y facilitar la concurrencia de licitadores de reconocida solvencia.

7) Con independencia de las cuentas generales que han de rendir las diputaciones, elevarán anualmente una especial al Ministerio de la Gobernación, por conducto del Servicio de Inspección y Asesoramiento, comprensiva del desarrollo económico de los créditos destinados a cooperación en el año anterior, acompañada de una memoria detallada de las realizaciones conseguidas.

Artículo 258

1) Para la construcción de caminos vecinales, la provincia recibirá del Estado una subvención anual, mientras se considere necesario.

2) Subsistirá esta necesidad en tanto no se haya terminado el plan vigente de caminos vecinales y el complementario preciso para la dotación de aquéllos a todos los núcleos poblados que excedan de 75 habitantes.

3) La subvención anual que el Estado conceda a las diputaciones para la construcción de caminos vecinales será proporcionada al presupuesto aprobado de las obras.

2. Competencias de las diputaciones catalanas en el nuevo marco legal, excluida la CEAL

Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las bases del régimen local

Artículo 2

1) Para la efectividad de la autonomía garantizada constitucionalmente a las entidades locales, la legislación del Estado y la de las comunidades autónomas, reguladora de los distintos sectores de acción pública, según la distribución constitucional de competencias, *deberá asegurar a los municipios, las provincias y las islas su derecho a intervenir en cuantos asuntos afecten directamente al círculo de sus intereses, atribuyéndoles las competencias que proceda en atención a las características de la actividad pública de que se trate y a la capacidad de gestión de la entidad local, de conformidad con los principios de descentralización y de máxima proximidad de la gestión administrativa a los ciudadanos.*

2) Las leyes básicas del Estado previstas constitucionalmente deberán determinar las competencias que ellas mismas atribuyan o que, en todo caso, deban corresponder a los entes locales en las materias que regulen.

Artículo 36

1) Son competencias propias de la diputación las que les atribuyan, en este concepto, las leyes del Estado y de las comunidades autónomas en los diferentes sectores de la acción pública y, en todo caso:

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

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

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

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

2) A los efectos de lo dispuesto en las letras a) y b) del número anterior, la diputación:

a) Aprueba anualmente un plan provincial de cooperación a las obras y los servicios de competencia municipal, en cuya elaboración deben participar los municipios de la provincia. El plan, que deberá contener una memoria justificativa de sus objetivos y los criterios de distribución de los fondos, podrá financiarse con medios propios de la diputación, las aportaciones municipales y las subvenciones que acuerden la comunidad autónoma y el Estado con cargo a sus respectivos presupuestos. Sin perjuicio de las competencias reconocidas en los estatutos de autonomía y de las anteriormente asumidas y ratificadas por éstos, la comunidad autónoma asegura, en su territorio, la coordinación de los diversos planes provinciales de acuerdo con lo previsto en el artículo 59 de esta ley.

El Estado y la comunidad autónoma, en su caso, pueden sujetar sus subvenciones a determinados criterios y condiciones en su utilización o empleo.

b) 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 éstos mediante cualesquiera fórmulas de asistencia y cooperación con los municipios.

Disposición derogatoria

Quedan derogadas, en cuanto se opongan, contradigan o resulten incompatibles con las disposiciones de esta ley:

a) La Ley de régimen local, texto articulado y refundido, aprobado por el Decreto de 24 de junio de 1955.

Disposición transitoria segunda

Hasta tanto la legislación del Estado y la de las comunidades autónomas que se dicte de conformidad con lo establecido en los artículos 5, apartado B), letra a); 25, apartado 2, y 36, de esta ley, no disponga otra cosa, *los municipios, las provincias y las islas conservarán las competencias que les atribuye la legislación*

sectorial vigente en la fecha de entrada en vigor de esta ley.

Ley autonómica 5/1987, de 4 de abril, del régimen provisional de las competencias de las diputaciones provinciales

Artículo 1

La presente ley tiene por objeto regular el régimen provisional de las competencias de las diputaciones provinciales catalanas y el ejercicio de dichas competencias, mientras no se produzcan las condiciones legales que hagan posible que el gobierno y la administración de las provincias se integren en la Generalitat, con la consiguiente desaparición de la división de Cataluña en provincias.

Artículo 4

1) *Las leyes del Parlamento de Cataluña distribuirán las competencias de las diputaciones provinciales entre la Administración de la Generalitat y las comarcas.* La distribución de competencias deberá respetar el núcleo esencial de la autonomía provincial y no podrá afectar las competencias de asistencia y cooperación jurídica, económica y técnica que corresponden a las diputaciones provinciales, de conformidad con lo establecido por la Ley reguladora de las bases del régimen local, la legislación de régimen local de Cataluña y el título III de la presente ley.¹⁹

2) Cuando por ley se modifique el régimen de titularidad de las competencias de las diputaciones provinciales la Comisión Mixta establecida por el artículo 5 pasará a la Administración de la Generalitat o al ente comarcal que corresponda los medios personales y materiales afectos al servicio, *así como los recursos correspondientes.*

Artículo 9

1) Las diputaciones provinciales ajustarán el ejercicio de sus funciones de coordinación y cooperación económica en las obras y los servicios de competencia municipal a las siguientes reglas:

a) Las inversiones que en dicho concepto se efectúen con cargo a los presupuestos de las diputaciones provinciales se instrumentarán exclusivamente a través del Plan único de obras y servicios de Cataluña.

b) De conformidad con lo señalado por el Real Decreto 2115/1978, de 28 de julio, la disposición transitoria sexta, apartado 6 del Estatuto de Autonomía de Cataluña y el artículo 36.2.a) de la Ley reguladora de las bases del régimen local, la Generalitat elaborará y aprobará el Plan único de obras y servicios de Cataluña.

19. *Vid.* nota a pie n.º 6.

c) Las diputaciones provinciales participarán en la elaboración del Plan único de obras y servicios de Cataluña.

d) Los municipios de Cataluña participarán en la elaboración del Plan único de obras y servicios.

Ley autonómica 23/1987, de 23 de diciembre, del PUOSC

Artículo 1. Estructura del Plan

1) Mediante el Plan único de obras y servicios de Cataluña se instrumentará la cooperación económica para la realización de las obras y los servicios de competencia municipal a que se refieren los artículos 63 y 64 de la Ley 8/1987, de 15 de abril, municipal y de régimen local de Cataluña, preferentemente los mínimos y obligatorios, en el marco del desarrollo de la nueva organización territorial de Cataluña.

Artículo 2. Financiación del Plan

1) El Plan único de obras y servicios de Cataluña se financiará mediante las siguientes aportaciones:

a) Las que la Generalitat reciba a cargo de los presupuestos del Estado con este destino.

b) Las de la Generalitat a cargo de su propio presupuesto.

c) *Las consignadas en los presupuestos de las diputaciones provinciales en el concepto de cooperación económica para financiar inversiones en obras y servicios de competencia municipal.*

d) Las de los municipios, mancomunidades o comarcas beneficiarios del plan, a cargo de sus recursos ordinarios, contribuciones especiales y operaciones de crédito.

e) Las otorgadas de forma expresa por organismos de carácter internacional de acuerdo con sus finalidades y funciones.

2) *Las diputaciones actualizarán anualmente, como mínimo, sus aportaciones, de acuerdo con la radio de variación de sus recursos ordinarios.* Para el cálculo de dicha radio entre dos anualidades, se descontarán de la primera los recursos que hayan sido objeto de transferencia de acuerdo con la Ley 5/1987, de 4 de abril, del régimen provisional de las competencias de las diputaciones provinciales.

3) *Sin perjuicio de lo establecido por el apartado 1.c), los demás recursos financieros que las diputaciones de Barcelona, Girona, Lleida y Tarragona destinen a la realización, la ampliación o la mejora de obras y servicios de competencia municipal se instrumentarán a través del Plan único de obras y servicios de Cataluña, de acuerdo con lo establecido por el artículo 9.1.a) de la Ley 5/1987,*

*de 4 de abril, del régimen provisional de las competencias de las diputaciones provinciales.*²⁰

Artículo 7. Participación de los entes locales en la elaboración del Plan

1) Las diputaciones, los consejos comarcales y los ayuntamientos participarán en la elaboración del Plan único de obras y servicios de Cataluña mediante la Comisión de Cooperación Local creada por el artículo 173 de la Ley 8/1987, de 15 de mayo, municipal y de régimen local de Cataluña.

2) Corresponderá a la Comisión de Cooperación Local formular anualmente el proyecto de plan e informar previamente de sus modificaciones y de todas las cuestiones relativas a su aplicación que le sometan a consideración los órganos y las instituciones con competencia en dicha materia.

Disposición transitoria segunda

Para la financiación del primer plan la aportación de las diputaciones deberá ser, como mínimo, igual a la media aritmética de los recursos que dichas corporaciones hayan presupuestado en concepto de cooperación económica para financiar inversiones en obras y servicios de competencia municipal en los ejercicios de los años 1985, 1986 y 1987.

Ley autonómica 8/1987, de 15 de abril, municipal y de régimen local de Cataluña

Artículo 168

1) *La Administración de la Generalitat colaborará con los entes locales con el fin de facilitarles la asistencia y la cooperación económica, jurídica y técnica que requieran.*

2) La Administración de la Generalitat también facilitará su cooperación a los entes locales en las siguientes actuaciones:

a) Darles el apoyo jurídico y los medios de coacción necesarios para el cumplimiento efectivo de sus actos y acuerdos, a petición del ente local respectivo.

b) Gestionar ante las instituciones financieras el tratamiento preferencial de los entes locales.

c) Apoyarlos en sus relaciones con las empresas prestadoras de servicios públicos.

3) *Corresponderá al Gobierno de la Generalitat establecer los criterios de coordinación en el ejercicio de las funciones de asistencia y cooperación que la legislación de régimen local atribuye a la Administración de la Generalitat y a los entes locales supramunicipales.* En ningún caso estos criterios de coordinación podrán afectar a la autonomía de los entes locales.

20. Apartado declarado inconstitucional por la STC 109/1998, de 21 de mayo.

Estos criterios, que se fijarán por decreto, en cualquier caso establecerán:

- a) los objetivos y la determinación de las prioridades de actuación;
- b) las bases generales para la programación y la financiación;
- c) los órganos de coordinación pertinentes, en los que se garantizará la participación de los entes locales interesados, y
- d) las relaciones y los medios de apoyo entre los propios entes que tengan atribuidas funciones de cooperación.

4) *La coordinación tendrá la finalidad de integrar todas las funciones de asistencia y cooperación en un sistema global, para conseguir una actuación conjunta, la homogeneidad técnica, la información recíproca y la eliminación de disfuncionalidades.*

5) En la elaboración de los criterios de coordinación se garantizará la participación de los consejos comarcales y de las diputaciones provinciales.

6) Una vez elaborados los criterios, y antes de ser aprobados por decreto, se remitirán al Parlamento de Cataluña para que se pronuncie al respecto, de conformidad con lo establecido por el Reglamento del Parlamento. El Gobierno de la Generalitat informará, en todos los casos, al Parlamento de la aplicación de los criterios de coordinación. ■