La cooperación a las inversiones locales más allá de los planes de obras y servicios. Especial referencia a la situación en Cataluña del Plan único de obras y servicios*

Luis Ortega
Catedrático de Derecho Administrativo
de la Facultad de Derecho de Toledo
de la Universidad de Castilla-La Mancha

1. Los planes de obras y servicios como planes de cooperación.
2. El contenido del Real decreto 835/2003, de 27 de junio, por el que se regula la cooperación económica del Estado a las inversiones de las entidades locales.
2.1. Los planes provinciales e insulares. 2.2. Las intervenciones comunitarias cofinanciadas por el Programa de cooperación económica local. 2.3. Los proyectos singulares de desarrollo local y urbano. 2.4. Otras fuentes de financiación. 2.5. Un sistema de cooperación complejo. 2.6. Las especialidades de Cataluña.
3. El contenido del Decreto 189/2003, de 21 de agosto, de convocatoria para la formulación del Plan único de obras y servicios de Cataluña 2004-2007.
3.1. Las inversiones que son objeto de la convocatoria. 3.2. Los requisitos de la convocatoria. 3.3. La flexibilidad de los programas específicos.
4. La existencia de otras actividades de cooperación fuera del ámbito del Plan único de obras y servicios de Cataluña.
5. El sentido de nuevas formas de cooperación.
6. La cooperación a través de las redes de servicios.

1. Los planes de obras y servicios como planes de cooperación

El artículo 36.2.a) de la Ley de bases del régimen local contempla los planes de obras y servicios de las diputaciones provinciales como verdaderos planes de coo-

* Este artículo es producto de la conferencia pronunciada en el Centre Ernest Lluch el 14 de octubre de 2003, en el seno del curso del consorci Universitat Internacional Menéndez Pelayo de Barcelona que llevaba por título La reforma de la legislación local y la cooperación intermunicipal.

peración. En efecto, en dicho apartado se dice textualmente que la Diputación "aprueba anualmente un plan provincial de *cooperación* a las obras y servicios de competencia municipal".

Este carácter de instrumento de cooperación no lo pierde cuando interviene la comunidad autónoma, pues salvo la especialidad catalana, de la que luego hablaremos, la función que le atribuye la LRBRL a la comunidad autónoma es la de realizar una tarea de coordinación en los términos del artículo 59 de la propia ley.

Los planes aparecen, además, vinculados, en primer lugar, a los objetivos del artículo 36.1.a) y b). El primero de ellos hace relación a la coordinación de los servicios municipales entre sí para asegurar la prestación integral y adecuada de los servicios de competencia municipal. El segundo se refiere a la realización de una asistencia y cooperación jurídica, económica y técnica a los municipios, especialmente a los de menos capacidad de gestión.

Los servicios a los que preferentemente debe dirigirse la cooperación y la asistencia son, tal como se desprende del artículo 26.3 de la LRBRL, los servicios públicos mínimos contenidos en el apartado primero del mismo artículo 26. Igualmente, el artículo 26.3 nos indica que la cooperación jurídica, económica y técnica debe asegurar especialmente en las corporaciones municipales el desempeño de las funciones públicas contempladas en el artículo 92.3 de la LRBRL que hacen referencia a las funciones de secretaría e intervención.

Finalmente, el artículo 26.4 de la LRBRL cierra el sistema cooperativo con la indicación de que también las comunidades podrán actuar, junto a las diputaciones, en garantía del desempeño de las funciones públicas municipales construidas como servicios obligatorios. Colaboración que aparece en el propio artículo 36.2.a) de la LRBRL, donde se contempla la posibilidad de que los planes provinciales se financien con subvenciones de las comunidades autónomas y del Estado.

Téngase en cuenta que todo este entramado está estrechamente relacionado con la efectividad del modelo constitucional de Estado social, ya que, como se recordará, el artículo 18.1.g) de la propia LRBRL establece como un derecho público subjetivo de los vecinos la exigencia de la prestación y, en su caso, el establecimiento del correspondiente servicio público, en el caso de constituir una competencia municipal de carácter obligatorio. Es decir, que el sistema de cooperación no esta dirigido únicamente a un fin que podría ser calificado como institucional, sino que está estrechamente ligado a la concepción más elaborada de los servicios públicos en el marco de un Estado social.

Esta declaración del artículo 18 de la LRBRL se ve completada desde el artículo 36.2.b) de la LRBRL, en el cual se contempla como uno de los cometidos de la Diputación Provincial el aseguramiento del acceso de la población de la provincia al conjunto de los servicios mínimos municipales. Por ello, pese a que el artículo 26.2 de la LRBRL prevea la posibilidad de que los municipios soliciten a su comunidad autónoma la dispensa de la obligación de prestar los servicios mínimos obligatorios, dicha dispensa no se pude entender realizada en el entendimiento de la ausencia de tales prestaciones a los ciudadanos, sino que debe ser la comunidad la que, en colaboración con la Diputación respectiva, provea al establecimiento y el efectivo funcionamiento de los mismos.

Probablemente, la visión del catálogo de estos servicios obligatorios, desde una perspectiva europea, puede considerarse como demasiado elementales y casi tradicionales, como para poder considerarlos como componentes del contenido del Estado social. Recordemos, no obstante, que algunos de ellos sólo han sido verdaderamente universalizados en la totalidad de los municipios en las últimas décadas del siglo XX.

En cualquier caso, lo que merece la pena destacarse es que, en primer lugar, tales servicios obligatorios pueden ampliarse, tanto por el legislador básico estatal, como por el legislador autonómico. Pero, además, el conjunto normativo de los servicios obligatorios y de su garantía intermunicipal contemplan un núcleo conceptual de los servicios públicos entendidos como derechos de los ciudadanos, que tienen indudables consecuencias respecto a eventuales procesos de privatización y liberalización realizadas por los propios entes locales. Téngase en cuenta que el artículo 151.2.b) de la Ley de haciendas locales introduce la posibilidad de que los vecinos puedan entablar reclamaciones contra los presupuestos locales por el hecho de que en éstos no se contemplen los créditos necesarios para el cumplimiento de las obligaciones derivadas del establecimiento de los servicios mínimos municipales. A mi modo de ver, tales reclamaciones no sólo pueden ir dirigidas contra los presupuestos municipales sino también respecto de los provinciales, en virtud del contenido de los preceptos básicos que hemos analizado.

Esta concepción cooperativa de este núcleo de servicios obligatorios referidos a las colectividades locales plantea una interesante línea de reflexión frente a los postulados derivados del Derecho comunitario, en relación con los eventuales conflictos entre las condiciones de la prestación de los servicios públicos económicos y el régimen de las reglas de la competencia. La dimensión local y la consiguiente inmediatez de estos servicios con la vida cotidiana de los individuos hace que, como ya se ha señalado, aparezcan concebidos como derechos ciudadanos.

No se trata, por tanto, de una decisión organizativa que queda libremente en manos de los aparatos políticos y administrativos, sino de una forma de concebir la dimensión colectiva del individuo, su condición de miembro de grupo, el cual es también sujeto de la promoción pública de la igualdad contemplada en el artículo 9.2 de la Constitución y contenido de la paz social en la que se inscribe, sobre la base del artículo 10 de la misma Constitución, la dignidad humana.[1]

En cualquier caso, en la medida en la que el desarrollo económico y social de los últimos veinticinco años ha ido posibilitando una inversión continuada relativa a las infraestructuras necesarias para la satisfacción de los servicios obligatorios, y pese a ser cierto que, en términos de calidad, estas inversiones nunca pueden entenderse como definitivas, ni suficientes, también es cierto que el volumen de inversión dedicado a tal propósito puede no ser ya necesario y que, en cambio, sería conveniente diversificar los objetivos de financiación de inversiones locales teniendo en cuenta, en mayor medida, la realidad intermunicipal.

1. Ver, en este sentido, la Recomendación del Consejo de Europa número R (97) 7 del Comité de Ministros de los estados miembros sobre los servicios públicos locales y los derechos de los usuarios.

La espesa trama geográfica de nuestra realidad local que hace que, en términos generales, se produzca, a través de los medios ordinarios de transporte, una comunicación entre núcleos de población de escasos minutos, obliga a considerar que las conexiones locales, como conexiones de grupos, son una proyección actual de los derechos de vecindad que antaño se referían únicamente a las estrechas lindes municipales.

2. El contenido del Real decreto 835/2003, de 27 de junio, por el que se regula la cooperación económica del Estado a las inversiones de las entidades locales

El Real decreto 835/2003[2] establece, precisamente, un sistema de cooperación local basado en tres ejes:

–La aportación a las inversiones incluidas en los planes provinciales e insulares de cooperación a las obras y servicios de competencia municipal.

–La aportación a las intervenciones comunitarias cofinanciadas por el Programa de cooperación económica local.

–La aportación a proyectos singulares de desarrollo local y urbano.

Este último eje es la novedad presentada por la propia exposición de motivos, desde la consideración de que la línea de cooperación realizada a favor de la dotación de los servicios locales mínimos y obligatorios ha alcanzado la financiación de la casi totalidad de los mismos y que, por tanto, es posible perseguir objetivos más amplios. Entre estos objetivos se sitúan estos proyectos singulares e innovadores que contribuyan, en esencia, a producir un efecto socioeconómico dinamizador.

Sin desconocer la conveniencia de ampliar el espectro de finalidades a las que puede ser destinada la cooperación local, no puede dejarse de señalar que ello abre una vía a una mayor discrecionalidad en cuanto a la atribución de los recursos, ya que, como veremos, los criterios para la concesión de estas ayudas no tienen el mismo rigor que los contemplados para las contribuciones a los planes provinciales de obras y servicios.

2.1. Los planes provinciales e insulares

Con cargo a la línea de ayuda destinada a los planes provinciales e insulares aparecen previstas (artículo 3 del Real decreto 835/2003) las destinadas a la efectiva prestación de los servicios obligatorios enumerados en el artículo 26 de la LRBRL; las destinadas a las obras y servicios de competencia municipal en las materias contempladas en el artículo 25 de la LRBRL; las destinadas a la mejora y conservación de la red viaria de titularidad de las diputaciones provinciales,[3] y (artículo 8 del Real decreto 835/2003) las destinadas a las obras y los servicios de carácter municipal que realicen las entidades locales comprendidas en el artículo 3.2 de la LRBRL,

2. Este real decreto ha sido desarrollado por la Orden del Ministerio de Administraciones Públicas 126/2004, de 23 de enero (BOE núm. 26, de 30 de enero de 2004).

3. Si bien la cantidad máxima por este concepto no puede superar el treinta por ciento de la cantidad total asignada al plan provincial [artículo 3.1.a) del Real decreto 835/2003].

es decir, esencialmente los cabildos y consejos insulares, las comarcas, las áreas metropolitanas y las mancomunidades municipales.

Como criterios de distribución (artículo 5 del Real decreto 835/2003) se tienen en cuenta las necesidades de infraestructura y equipamiento (basándose en los datos contenidos en la Encuesta de Infraestructura y Equipamientos Locales), la capacidad financiera de las haciendas correspondientes y otros factores que indiquen el nivel socioeconómico territorial y la ejecución de los planes precedentes.[4]

La cuantía de las subvenciones estatales se establece (artículo 6 del Real decreto 835/2003) por un sistema de indicadores de topes máximos. Estos topes son:

–El cincuenta por ciento del importe del presupuesto consignado en el plan, para las obras y servicios obligatorios del artículo 26 de la LRBRL.

–El cuarenta por ciento del importe del presupuesto consignado en el plan para las restantes obras y servicios que, sin ser obligatorios, sean de competencia municipal sobre la base de las materias contempladas en el artículo 25 de la LRBRL.

–El cincuenta por ciento del importe del presupuesto consignado en el plan, para las obras de mejora y conservación de la red viaria de titularidad de las diputaciones provinciales.[5]

No obstante, con relación a los dos primeros supuestos, los porcentajes de financiación pueden ascender respectivamente al sesenta y al cincuenta por ciento cuando las obras y servicios programados sean de carácter supramunicipal, si bien es ese caso se debe tener en cuenta la totalidad de la población de los municipios afectados, lo que redunda en la posibilidad de acometer obras con relación a un mayor número de servicios obligatorios.

Para la obtención final de las subvenciones se exige también una contribución por parte de los titulares de las obras y servicios programados de al menos el cinco por ciento del importe de cada proyecto y que la cuantía de la inversión anual de las obras incluidas en los planes no sea inferior a 30.000 euros.

2.2. Las intervenciones comunitarias cofinanciadas por el Programa de cooperación económica local

Una segunda línea de ayudas que se obtienen de la cooperación económica del Estado se refiere a las aportaciones relativas a las intervenciones comunitarias

4. Estos criterios se desarrollan en la Orden ministerial 126/2004 del siguiente modo:

"Necesidades de infraestructura y equipamiento local, relativas al abastecimiento domiciliario de agua potable, alcantarillado, pavimentación de las vías públicas, alumbrado público, depuración de aguas residuales, recogida de residuos urbanos y vertederos, evaluadas a través de la información contenida en la cuenta de infraestructura y equipamientos locales. También se tendrá en consideración la extensión de la red viaria provincial e insular.

"Capacidad financiara de las haciendas correspondientes, expresada por la relación entre los recursos presupuestarios y la población.

"Factores socioeconómicos territoriales: la población, la superficie territorial, el número de núcleos de población, la inversa de la renta provincial y la tasa de desempleo.

"Ejecución de los planes precedentes: se tendrá en cuenta el grado de ejecución de los planes de los dos años anteriores."

5. Recuérdese que, además, las subvenciones por este concepto no pueden superar el treinta por ciento de la subvención total asignada al plan provincial.

aprobadas por la Comisión Europea cofinanciadas por el Programa de cooperación económica local.

En este caso, la distribución territorial de las subvenciones estatales se realiza sobre la base de los objetivos establecidos en el propio programa aprobado por la Unión Europea, así como la situación socioeconómica y territorial de las zonas afectadas, el desequilibrio económico y el grado de ejecución de los planes precedentes.[6]

La cuantía de estas subvenciones no se determina de forma fija, sino que se efectúa por una remisión a lo que resulte de los respectivos programas comunitarios.

Este tipo de ayudas se debe enmarcar en los planes de inversión que deben realizar las diputaciones provinciales, cabildos, consejos insulares y comunidades autónomas uniprovinciales sobre la base de los requisitos establecidos en los propios programas comunitarios.

En el apartado decimosexto la Orden ministerial 126/2004 se menciona, además, la exigencia, respecto a la selección de obras y servicios recogidos en la memoria que debe acompañar a dichos planes, de hacer referencia expresa a su correspondencia con un enfoque estratégico integrado y el modo en que ésta se ha alcanzado en dicha selección de proyectos y su adecuación con los principios establecidos en la correspondiente intervención comunitaria.

2.3. Los proyectos singulares de desarrollo local y urbano

Una tercera vía de financiación estatal se concreta en la cofinanciación, junto con las entidades locales, de la ejecución de proyectos singulares que contribuyan a dinamizar el crecimiento de una zona.

Lo más característico de este tipo de ayudas es que no aparecen conectadas a su inclusión en ningún tipo de plan, sino que se trata de una cooperación que se desarrolla directamente entre el Estado y las entidades solicitantes y beneficiarias de la subvención.

Como posibles solicitantes y beneficiarios se contemplan las siguientes entidades locales:

–Los municipios capitales de provincia.
–Los municipios con población superior a 50.000 habitantes.
–Las diputaciones provinciales.
–Los cabildos insulares.
–Los consejos insulares.
–Las comunidades autónomas uniprovinciales.
–Las comarcas.
–Las áreas metropolitanas.
–Las mancomunidades de municipios.

Las comunidades autónomas uniprovinciales podrán ejercer su solicitud en la medida en que el proyecto se realice en ejercicio de las competencias que corres-

6. En la Orden ministerial 126/2004, no se desarrolla la forma concreta en que se apliquen estos criterios adicionales, por lo que, en buena lógica, deberían ser tenidos en cuenta los criterios contenidos en el punto tercero de la mencionada orden y transcritos en la anterior nota 3.

ponden a las diputaciones provinciales. A su vez, constituye un requisito el que el proyecto presentado por las diputaciones, cabildos, consejos y comunidades autónomas afecte a un conjunto de municipios cuya población sea superior a 50.000 habitantes. También para las comarcas, áreas metropolitanas y mancomunidades se exige que ostenten expresamente competencias de ejecución de obras e, igualmente, que el proyecto afecte a un conjunto de municipios cuya población sea superior a 50.000 habitantes.

Las subvenciones estatales previstas en este apartado pueden alcanzar hasta el cincuenta por ciento del coste del proyecto, siendo necesario que las entidades locales titulares de las obras contribuyan a su financiación por un importe no inferior al quince por ciento del importe del proyecto.

Los criterios de selección que deben ser utilizados se contemplan en el artículo 25 del Real decreto 835/2003, y son los siguientes:

–Que el municipio o los municipios afectados se encuentren en alguna de las circunstancias objetivas enumeradas en los párrafos a), b), c) y d) del artículo 65 del TRRL.[7]

–Que el proyecto se incluya en un plan estratégico de desarrollo derivado de un proyecto integral de la zona.

–Que la inversión proyectada contribuya a un mayor desarrollo local y urbano y a paliar el desempleo en los territorios afectados.

–Que se desprenda a largo plazo la sostenibilidad económica, social y medioambiental de la inversión realizada.

–Que incorpore la aplicación de nuevas tecnologías y sea susceptible de generar una secuencia expansiva del desarrollo de la zona.

En todo caso, estos criterios de selección deben ser completados con las especificaciones de dichos criterios que aparecen dentro de la memoria del proyecto. Así, con relación al desarrollo local y a la disminución del desempleo, se deben especificar: el número de puestos de trabajo que se estima que sean necesarios para el funcionamiento del servicio o de la actividad objeto del proyecto; el número de personas potencialmente beneficiarias del servicio o actividad a desarrollar; los datos relativos al índice de desempleo en el territorio afectado. Igualmente, respecto del criterio de inclusión de nuevas tecnologías y de generación de un desarrollo expansivo, se debe indicar la incidencia que el desarrollo del proyecto pueda tener, en su caso, en la dinamización de determinados sectores económicos o desde el punto de vista social.

2.4. Otras fuentes de financiación

La disposición adicional primera del Real decreto 835/2003 establece que los planes provinciales e insulares de cooperación y los proyectos singulares de desarrollo

7. Estos apartados se refieren respectivamente a los siguientes tipos de municipio:

–De reconocido valor histórico-artístico.

–De marcado interés turístico.

–Los que, por el emplazamiento o forma de asentamiento de su población, experimenten un mayor costo de los servicios considerados esenciales.

–Los que presenten un índice de expansión extraordinario en el aspecto industrial o urbano.

local y urbano pueden recibir también aportaciones adicionales de los fondos estructurales comunitarios y, en su caso, las subvenciones que acuerden las comunidades autónomas con cargo a sus respectivos presupuestos.

2.5. Un sistema de cooperación complejo

Nos encontramos, desde la perspectiva estatal, con un sistema de cooperación económica a las inversiones de las corporaciones locales dotado de una relativa complejidad.

Se encuentran reconocidas tres formas de cooperación, la relativa a los planes provinciales e insulares, la relativa a los planes de inversión ligados a los programas comunitarios y la aplicable a los proyectos singulares.

Ello hace que el plan provincial aparezca como unos de los posibles instrumentos de cooperación, perdiendo la centralidad que se desprende de la lectura de la legislación local básica. Pero, al mismo tiempo, hace que, desde el punto de vista de las propias diputaciones, sus posibilidades de cooperación también puedan ser más amplias.

En efecto, si tomamos el ejemplo de los proyectos singulares, puede abordar una cooperación no estrechamente ligada a los servicios obligatorios, sino medidas estructurales de mayor dimensión a través de las cuales puedan hacerse efectivos, desde una perspectiva de mayor eficacia material, sus fines específicos, contenidos en el artículo 31.2 de la LRBRL, referidos a la garantía de los principios de solidaridad y equilibrio intermunicipal. Igualmente, la dimensión de relación directa de la Diputación con el Estado, propia de este tipo de proyectos, le permite imprimir a tales objetivos una visión autónoma y propia de la realidad provincial, sin estar ligada a los sistemas de participación municipal propios de los planes provinciales de obras y servicios.

2.6. Las especialidades de Cataluña

En la disposición adicional segunda del Real decreto 835/2003 se establece que la cooperación económica del Estado a las inversiones de las entidades locales incluidas en el Plan único de obras y servicios de la Comunidad Autónoma de Cataluña (PUOSC) se realizará a través de la Generalidad.[8]

Esta cooperación tiene determinadas características especiales. En primer lugar, se determina que en dicho PUOSC se incluirán las aportaciones relativas a las obras y servicios a realizar en todo el territorio de Cataluña, incluidas las relativas a los proyectos de la red viaria local, que esencialmente es la provincial. Dichas aportaciones, convenientemente territorializadas en la Ley de presupuestos generales del Estado, generan un crédito que se libra a la Comunidad Autónoma de Cataluña.

8. Sobre el origen del PUOSC, ver mi libro *El Plan único de obras y servicios de Cataluña y la garantía institucional de la autonomía provincial*, Cuadernos Civitas, Madrid, 1992.

En segundo término, las previsiones de la disposición adicional primera, relativas a la posibilidad de que los planes provinciales e insulares puedan recibir aportaciones adicionales de los fondos estructurales comunitarios, son también aplicables al PUOSC.

Finalmente, determinados preceptos del Real decreto 835/2003, no son aplicables en Cataluña. Tal es el caso de los artículos 8 al 15, donde se regula el proceso de elaboración, aprobación y ejecución de los planes provinciales e insulares de cooperación. Del mismo modo, se atribuye a la Generalidad la competencia de elaboración para su territorio de la Encuesta de Infraestructura y Equipamientos Locales.

Esta regulación estatal sólo puede ser interpretada en función del contenido de los conceptos utilizados de forma remisiva. En efecto, si se mira atentamente la disposición adicional segunda, la cooperación económica del Estado a las inversiones locales que deben tramitarse obligatoriamente a través de la Generalidad son las *incluidas* en el PUOSC.

A tal efecto, hay que recordar que, de acuerdo con la Ley 23/1987, de 23 de diciembre, corresponde a la Generalidad, mediante el PUOS de Cataluña, planificar la cooperación económica en las inversiones locales para la realización de las obras y la prestación de los servicios de competencia municipal que establecen los artículos 66 y 67 del Decreto legislativo 2/2003, de 28 de abril, por el que se aprueba el Texto refundido de la Ley municipal y de régimen local de Cataluña, preferentemente los de carácter mínimo y obligatorio.

De ello se deriva que las transferencias de subvenciones estatales que deben ir a través de la Generalidad se reducen a la primera línea de ayuda contemplada en el artículo 3.1.a) del Real decreto 835/2003, esto es, la relativa a las inversiones contenidas en los planes provinciales e insulares de cooperación a las obras y servicios de competencia municipal. En cambio, desde el real decreto estatal, queda abierta la posibilidad de que las otras líneas de financiación a la cooperación local, derivadas de los planes de inversión referidos a las intervenciones comunitarias y a los proyectos singulares de desarrollo local y urbano, se canalicen directamente a través de los proponentes del plan de inversión, entre otros las diputaciones provinciales, y de las entidades locales legitimadas para solicitar proyectos singulares.

3. El contenido del Decreto 189/2003, de 21 de agosto, de convocatoria para la formulación del Plan único de obras y servicios de Cataluña 2004-2007

3.1. Las inversiones que son objeto de la convocatoria

En el artículo 1.2 del mencionado Decreto 189/2003 se determinan como objeto de la convocatoria las inversiones en obras y servicios de competencia municipal y, preferentemente, las que el artículo 67 del Texto refundido de la Ley municipal y de régimen local enumera como de carácter mínimo.

A su vez, se definen como inversiones las siguientes obras y servicios:

a) Las obras de primer establecimiento y las actuaciones destinadas a la implantación de los servicios públicos municipales. A tal efecto, se considera también primer establecimiento o implantación de servicios la renovación total de inmuebles o de servicios ya existentes.

b) Las obras de rehabilitación.

c) La ampliación de obras y servicios que representen una extensión de su ámbito o del número de sus usuarios o beneficiarios.

d) Las adquisiciones de activos patrimoniales inventariables, siempre que se afecten a una obra o servicio o se destinen a la promoción o el fomento de las actividades de las entidades locales.

De esta detallada descripción cabe destacar la ausencia de las obras de "mantenimiento" dentro de las categorías que aparecen incluidas en la convocatoria.

3.2. Los requisitos de la convocatoria

Las actuaciones cubiertas por la convocatoria deben satisfacer determinados requisitos. Unos son de carácter positivo, como el que la inversión tenga como finalidad el cubrir los déficits en obras y servicios de titularidad municipal. Otras de carácter negativo, como el que el procedimiento de contratación de una actuación no se haya iniciado en el momento de presentación de la solicitud, o que, con arreglo a la normativa sectorial, la actuación no deba ser cubierta a cargo de otras fuentes de financiación.

Pueden ser beneficiarios de esta convocatoria:

a) Los municipios de Cataluña y las entidades municipales descentralizadas.

b) Las mancomunidades intermunicipales, en relación con las actuaciones que no se hallen incluidas en el programa de actuación comarcal correspondiente, de acuerdo con lo que dispone el artículo 4.7 de la Ley 23/1987, de 23 de diciembre, por la que se establecen los criterios de financiación del PUOSC y las bases para la selección, la distribución y la financiación de las obras y servicios que deban ser incluidos en él.

c) Las comarcas que, con anterioridad a la formulación anual del PUOSC, hayan asumido competencias municipales por cualquiera de los mecanismos previstos en la Ley 6/1987, de 4 de abril, sobre la organización comarcal de Cataluña, en obras y servicios de competencia municipal y de alcance o interés supramunicipal o comarcal, previstas en sus respectivos programas de actuación comarcal.

d) Las entidades metropolitanas, los consorcios y los municipios agrupados en comunidades, respecto de las actuaciones inversoras de carácter municipal incluidas en su ámbito competencial.

3.3. La flexibilidad de los programas específicos

En el artículo 29 del Decreto 189/2003 se contemplan los programas específicos de acción territorial que aparecen definidos como aquellos que tienen como objeto la cooperación en la financiación de actuaciones que aporten un valor añadido de orden cualitativo a la obra pública local e incidan positivamente en la implantación o mejora de la prestación de servicios públicos.

Estos programas tienen como prioritarias las actividades que destaquen por su carácter singular o por contribuir de forma relevante al reequilibrio territorial. Se consideran prioritarias de forma específica, sobre la base de estos criterios, las siguientes:

–Las que impliquen la incorporación de nuevas tecnologías o de técnicas que supongan la utilización de energías alternativas o de técnicas de ahorro energético y, en general, las inversiones municipales que incorporen factores innovadores o de especial calidad en su definición.

–Las consistentes en actuaciones de renovación urbana y en la construcción de edificios de servicios públicos en barrios degradados.

–Las que representen la recuperación de edificios municipales que formen parte del patrimonio arquitectónico histórico-artístico y que se destinen al uso público.

–Las que incidan en la dinamización económica o social o en la mejora ambiental de áreas territoriales, municipales o supramunicipales especialmente afectadas por estas problemáticas.

También se establece una prioridad en cuanto a los beneficiarios de la ayuda, Así debe darse prioridad a los municipios de menos de 10.000 habitantes y, entre ellos, a los que son cabeceras de comarca y vertebren social y económicamente el territorio. También se concede prioridad a los municipios que tengan una alta concentración de inmigración extracomunitaria.

Finalmente, el artículo 37 recoge la posibilidad de formular otros programas específicos no contemplados en el Decreto 189/2003 sobre la base de un acuerdo del la Comisión de Cooperación Local

4. La existencia de otras actividades de cooperación fuera del ámbito del Plan único de obras y servicios de Cataluña

Ya hemos visto cómo el Real decreto 835/2003 del Estado prevé distintas formas de cooperación a las inversiones de las entidades locales fuera de los clásicos planes provinciales de obras y servicios. En cambio, el PUOSC, como hemos visto en relación con el Decreto 189/2003, sólo contempla este tipo de cooperación.

Este hecho reabre de nuevo una de las cuestiones de mayor pendencia entre la Generalidad de Cataluña y las diputaciones provinciales catalanas, esto es, si las diputaciones pueden mantener una actividad de cooperación fuera del PUOSC.

Para contestar adecuadamente a esta pregunta hemos de partir del contenido de la propia Ley 23/1987, de 23 de diciembre,[9] en cuyo artículo 1 se determina la finalidad del PUOSC vinculándolo a la cooperación económica para la realización de las obras y servicios municipales. Igualmente, en lo relativo a la financiación del PUOSC, el artículo 2.1.c) incluye las cantidades "consignadas en los presupuestos de las diputaciones provinciales en el concepto de cooperación económica para financiar inversiones en obras y servicios de competencia municipal". De aquí se deriva que no deben estar incluidos en el PUOSC las cantidades que las diputaciones destinen a otras formas de cooperación.

Este extremo había sido percibido por el legislador catalán cuando en el artículo 3 de la misma Ley 23/1987 disponía que, sin perjuicio de los recursos destinados por las diputaciones provinciales catalanas a los planes de obras y servicios, tam-

9. Relacionados con este tema deben tenerse en cuenta los artículos 9.1.a), 10.2.c) y 10.3 de la Ley 5/1987, de 4 de abril, del régimen provisional de las competencias de las diputaciones provinciales.

bién debían canalizarse, a través del PUOSC, los demás recursos financieros destinados a la "realización, ampliación o mejora de obras y servicios de competencia municipal".

De la dicción de estos preceptos, debería concluirse que debían estar incluidos en el PUOSC los recursos de las diputaciones provinciales destinados a inversiones en las obras y servicios de competencia municipal, tanto si se proveían a través de la técnica de la cooperación como si se realizaban de cualquier otra forma.

Además, la autonomía económica de las diputaciones provinciales aparecía condicionada desde el momento en que el artículo 2.2 y la disposición transitoria segunda de la Ley 23/1987 determinaba que las aportaciones de las diputaciones provinciales al PUOSC debían actualizarse anualmente, en función del incremento de sus recursos ordinarios.

Los preceptos de los que venimos hablando fueron recurridos ante el Tribunal Constitucional, a través de seis cuestiones de inconstitucionalidad suscitadas por el Tribunal Superior de Justicia de Cataluña. La acumulación de las mismas dio lugar a la STC 109/1998.[10]

En esta sentencia, el Tribunal Constitucional parte de considerar que la actividad de cooperación económica de las diputaciones en la realización de las obras y servicios municipales debe identificarse como el núcleo de la autonomía provincial.[11]

En segundo término, el Tribunal considera que la canalización de la cooperación contenida en los planes provinciales a través del PUOSC y, por tanto, el contenido del artículo 2.1.c) aquí comentado, no anula el contenido de la competencia de cooperación económica, entre otras razones –y esto es lo que ahora importa– porque la competencia de cooperación no se agota en la aprobación de dicho plan provincial de obras y servicios.[12]

Tampoco considera el Tribunal que la forma en que se cuantifica[13] esta presencia de la cooperación provincial en el PUOSC contraviene la garantía de la autonomía provincial en lo que se refiere a su autonomía financiera. Si bien lo hace con una argumentación tan incomprensible como contradictoria:

10. Esta sentencia aparece comentada por ALEGRE ÁVILA y VALENCIA MARTÍN, "Lo local y el Tribunal Constitucional", en *Anuario del Gobierno Local 1998*, págs. 224 a 232.

11. Así, en el FJ 2 se dice: "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 de 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 obras y servicios municipales, y que es llevada a la práctica a través del ejercicio de su actividad 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 menoscabo sustancial de dicho reducto indisponible han de reputarse lesivos de la autonomía provincial constitucionalmente garantizada."

12. En el FJ 7 dice el Tribunal: "La sustitución de los planes provinciales por el Plan único no anula, ciertamente, el ejercicio de la competencia de cooperación económica [artículo 36.1.b) de la LRBRL], hasta el punto de hacerlo desaparecer, toda vez que, como se desprende ya de la sola lectura del artículo 36.2.b) de la LRBRL, aquélla no se agota con la aprobación anual de un plan provincial de obras y servicios."

13. Artículo 2.2 y dsposición transitoria segunda de la Ley 23/1987.

"Lo que se halla vedado al legislador, tanto estatal como autonómico, para preservar el reducto esencial e indisponible de la autonomía provincial es su vertiente presupuestaria, es la unilateral y previa determinación del montante o volumen en que han de consistir dichas aportaciones provinciales presupuestarias, sin dejar a las diputaciones espacio de maniobra alguno para determinar, en virtud de su libre capacidad de decisión político-administrativa, el concreto *quantum* de tales aportaciones al Plan único. Pero sí cabe que, con el fin de garantizar la operatividad de éste, se introduzcan condicionamientos para que las aportaciones provinciales, en el marco de la libre decisión que implica la potestad presupuestaria del ente local, se atenga a módulos objetivos, siempre y cuando éstos se orienten a la indicada finalidad y se trate de criterios dotados de proporcionalidad, como en este caso ocurre, pues los módulos o criterios se hallan establecidos como referencia a previas decisiones presupuestarias producidas previamente, en el ejercicio de su potestad financiera por las propias diputaciones provinciales."

Decíamos que se trata de una argumentación incomprensible o contradictoria, desde el punto en que no se tiene en cuenta que la autonomía financiera no puede desvincularse del hecho mismo de la anualidad presupuestaria. Es decir, la autonomía financiera no puede tener como núcleo esencial el mero hecho de definir, en un momento histórico dado, un determinado gasto público, sino el de reproducir, alterar o eliminar dicho gasto público en cada anualidad presupuestaria. De este modo, la autonomía financiera debe determinarse también por el hecho de que una decisión presupuestaria sólo se extiende como compromiso jurídico en el horizonte de su anualidad. Esta anualidad está, además, ligada a la regla democrática de valoración histórica –y, por tanto, mutable– de la intensidad en la que un ente representativo tutela un determinado interés público en el marco de la universalidad de fines públicos. Igualmente, la regla de la anualidad permite instrumentar los principios de eficacia y eficiencia como criterios de utilización de los recursos públicos. Ya hemos visto cómo la Administración del Estado realiza su cooperación a través de otras técnicas que van más allá de la financiación de los servicios públicos municipales obligatorios. Ello se justifica porque gran parte de estos servicios ya son operativos y porque, hoy día, las necesidades de desarrollo de los pequeños municipios son otras. La vinculación del futuro de una buena parte de la capacidad financiera de las diputaciones a unos objetivos que pueden quedar desfasados no tiene razón de ser. Por todo ello, el argumento del Tribunal Constitucional no es en absoluto de recibo.

Podría admitirse teóricamente el condicionamiento de que lo que libremente las diputaciones pretendiesen dedicar a la cooperación municipal en materia de obras y servicios tuviese que canalizarse de forma coordinada a través de un plan autonómico que desarrollaría una función de coordinación. Sin embargo, el argumento utilizado en la sentencia para justificar los condicionamientos financieros tampoco es correcto. Éste se basa en la necesidad de tener en cuenta la "operatividad" del PUOSC. Pues bien, la denominada operatividad que podría reclamarse de un plan de dimensión autonómica es que, precisamente, se tuviese en cuenta esta nueva dimensión, por encima de las demás dimensiones territoriales. Es decir, para que apareciese adecuadamente justificado un Plan único para Cataluña en él se debería plasmar la dimensión territorial de la comunidad autónoma, introducien-

do una visión de conjunto en materia de infraestructuras y en actuaciones de reequilibrio territorial más allá de la mera provincia. Sin embargo, en los apartados 3 y 4 del artículo 1 de la Ley 23/1987, se dice expresamente que el territorio básico para la distribución de los recursos económicos del PUOSC serán las comarcas y que, en cualquier caso, las aportaciones de las diputaciones al PUOSC "se invertirán en beneficio del respectivo ámbito territorial". Dicho de otro modo, el PUOSC no contempla la dimensión interprovincial. Por ello, carece de fundamento el despojo de la autonomía cooperativa provincial, lo cual, en términos de la adecuada utilización de la subsidiariedad y la proporcionalidad, supone una vulneración de la garantía constitucional de dicha autonomía que el Tribunal hubiese debido respetar.

En cualquier caso, a los efectos dialécticos de nuestra argumentación de base, lo que debe destacarse es la declaración de inconstitucionalidad que hace el Tribunal con relación al artículo 2.3, el cual, tal como recuerda la sentencia, contemplaba que "a través del Plan único habría que canalizarse no ya la manifestación fundamental en que se proyecta la cooperación económica de las diputaciones con los municipios, cual es, sin duda, la financiación de inversiones en obras y servicios municipales, sino que dicho instrumento vendría prácticamente a absorber tal función de cooperación económica en su integridad".

Precisamente este condicionamiento universal a cualquier forma de cooperación es rechazado por el Tribunal, según el cual, "difícilmente podría mantenerse que dicha competencia de cooperación económica, reconocida en el artículo 36.1.b) de la LRBRL continúa siendo una competencia propia de las diputaciones, entendiendo por tal la que es desempeñada por su titular bajo un régimen de autoresponsabilidad".

En definitiva, desde nuestro punto de vista, no aparece justificado la existencia de un Plan único para Cataluña, donde no aparece la dimensión catalana en la planificación o en el condicionamiento de las inversiones a realizar. En segundo término, no es de recibo la justificación de la vinculación hacia el futuro de las aportaciones de las diputaciones provinciales al PUOSC por el hecho de que voluntariamente decidiesen tales aportaciones en el pasado. Desligar el principio de anualidad presupuestaria a la garantía de la autonomía financiera, es vaciarla de su principal elemento democrático. La libertad de destino de esas cantidades hacia otras finalidades podría contribuir a una utilización más racional de los recursos públicos.

Lo anterior adquiere mayor importancia ante la confirmación realizada por el Tribunal Constitucional de que la cooperación de las diputaciones no se agota en la instrumentalizada a través de los planes provinciales de obras y servicios y que, por tanto, no toda la cooperación provincial debe aparecer canalizada en el PUOSC.

5. El sentido de nuevas formas de cooperación

En primer lugar, cabe plantearse la existencia de otras formas de cooperación que completen precisamente los contenidos del propio PUOSC.

En este sentido, cabría una ampliación de los ámbitos objetivos y subjetivos no contemplados en dicho plan. Así, aunque parezca extraño, en el Decreto 189/2003

no aparecen contemplados los gastos de mantenimiento. De todos es sabido, sin embargo, que, en muchas ocasiones, la ausencia de este tipo de gastos, o de la capacidad de financiación de los mismos, supone un detrimento capital en la calidad de la prestación de los servicios y que también, especialmente si las obras están ligadas a un equipamiento de cierta sofisticación, dicho mantenimiento requiera un tipo de actuación que escapa a las capacidades técnicas de los servicios municipales.

Igualmente podría contemplarse una ampliación de la actividad de cooperación si se dota a las funciones municipales de una cobertura desde el punto de vista de las consecuencias derivadas de la responsabilidad civil o del coste de ejecución de las sentencias condenatorias. Es decir, la posibilidad de cooperar en las necesidades financieras de los municipios no pasa necesariamente por los costes clásicos en la realización de obras o en la prestación de servicios.

Otra de las posibilidades de una actuación complementaria, fuera de los actuales planes de obras, sería el considerar una cooperación bajo nuevos criterios de baremación y de selección, bajo nuevos porcentajes de participación financiera municipal o mediante la superación del ámbito comarcal, más allá de los recursos de financiación de programas específicos.

6. La cooperación a través de las redes de servicios

Siguiendo a Cassese,[14] podemos definir a la red como figura organizativa de colaboración, como aquélla compuesta por aparatos públicos y caracterizada por dos elementos: la pertenencia a entidades diferentes y su colaboración o interdependencia.

La diferencia o diversidad entre los aparatos puede ser de diverso grado, es decir, pueden tener una mayor o menor entidad y estar conectados por una mayor o menor relación de dependencia. A mi juicio, lo importante en este caso es si dicha diferenciación afecta a la capacidad de coaligarse de los elementos de la trama, ya que cuanto más similares sean los aparatos, tanto a escala funcional como territorial, más fácilmente es posible realizar una conexión de las redes.

A su vez, los aparatos administrativos que deben conectarse pueden constituirse en una lista cerrada o abierta y, del mismo modo, las conexiones entre los aparatos pueden establecerse en sentido horizontal (red) o vertical (malla o conjunto de redes) y la colaboración que exista dentro de la red puede ser de carácter voluntario o coactivo.

Desde mi punto de vista, la red como concepto o técnica de gestión tiende a referirse a una organización extensa o a una actividad que requiere una organización extensa. Lo significativo de la red es su actual adaptabilidad a las nuevas tecnologías, en la medida en que permiten el tratamiento de los elementos contemplados por la red y su conocimiento por parte de cada uno de los actores de la red y, en consecuencia, permiten al usuario de la red un único instrumento de identi-

14. Cassese, "Le reti come figura organizativa della collaborazione", en *L´Europa delle reti*, G. Giappchelli ed., Turín, 2001.

ficación y una tendencial universalización en su relación con la red, como ponen de manifiesto, por ejemplo, la red asistencial sanitaria.

Pienso que la importancia de la red frente a otras formas de colaboración implica la estandarización de las prestaciones ofrecidas y la posibilidad de universalizar la relación que un ciudadano tiene con un aparato administrativo respecto de todos los demás aparatos pertenecientes a la red sin necesidad de formalizar un nuevo y distinto vínculo jurídico. Ello requiere un acuerdo interno entre los componentes de la red en cuanto a la convalidación de gastos y de homologación de la actuación de los aparatos de la red como si fuesen actos propios de cada uno de ellos. También puede tener efectos el sistema de red para que un aparato remita a otro las necesidades de los ciudadanos que tiene a su cargo. Finalmente debe delimitarse si el acuerdo de colaboración en red otorga al ciudadano un derecho a exigir la prestación a cualquier aparato de la red, por ejemplo a los efectos del artículo 29 de la LJCA o si debe dirigirse formalmente a su administración de origen para formalizar el requerimiento de incumplimiento.

Estas características de un sistema de red implica, por ejemplo a efecto de la baremación y la selección de la inversión, la imposibilidad de una localización concreta y un efecto multiplicador en relación con su reflejo respecto de los usuarios.

Sobre la base de todo lo anterior, es evidente que cuando nos situamos ante una red, estamos fuera de lo que es estrictamente un plan concreto y nos introducimos en la creación de un verdadero "sistema" de cooperación y asistencia. En definitiva, estamos ante una actuación de cooperación que nada tiene que ver con la planificación provincial de realización de obras y servicios, por lo que las inversiones que las diputaciones catalanas realizasen desde esta perspectiva de relaciones organizativas se situaría claramente fuera de la cooperación que deba canalizarse dentro del PUOSC.

Es cierto que en un sistema de red existe una determinada planificación, pero en primer lugar no se trata de una planificación jerárquica, sino que se trata de una cooperación horizontal basada en la transmisión de *know-how* y bancos de información. No hay un documento que objetive módulos, es decir, que constituyan ayudas a las que se tenga derecho, por lo que implica una mayor discrecionalidad y flexibilidad en su funcionamiento.

La cooperación y la colaboración a través del sistema de redes es posiblemente la forma de cooperación de las modernas administraciones especialmente teniendo en cuenta el aumento progresivo, cuya lógica es creciente desde la dimensión europea, de los procedimientos de gobierno y administración electrónica.