
La doctrina del Tribunal Constitucional y la jurisprudencia del Tribunal Supremo sobre la provincia

Rafael Fernández Montalvo

Magistrado del Tribunal Supremo

1. La concepción constitucional originaria de la autonomía local como garantía institucional
2. La autonomía local como garantía constitucional. La LRBRL y los estatutos de autonomía. El carácter bifronte del régimen local
3. Ampliación de las competencias locales por incidencia de la Carta de autonomía local
4. La garantía constitucional de la provincia
5. Las competencias de la provincia en la doctrina del Tribunal Constitucional y jurisprudencia del Tribunal Supremo
6. Los conceptos de coordinación, colaboración y cooperación. Referencia a la coordinación en la LRBRL
7. La cooperación intraprovincial
8. Asistencia
9. Los planes provinciales de cooperación a las obras y servicios de competencia municipal (PPCOS)

Resumen

La doctrina del Tribunal Constitucional ha considerado, desde sus primeras sentencias, que la provincia tiene reconocida, en la Norma fundamental, una garantía institucional que la preserva frente a un legislador que la suprimiera o desconociera el contenido esencial de su autonomía. Asimismo, proclama el carácter bifronte del régimen local, en el que la Ley estatal reguladora de las bases desempeña un específico papel atribuido por la propia Constitución. Sin embargo, considera que el contenido material de la competencia provincial es de configuración legal.

La jurisprudencia del Tribunal Supremo parte de la doctrina constitucional sobre la autonomía provincial, pero amplía, en general, las competencias locales, sobre la base de la Carta europea de autonomía local y el principio de subsidiariedad. Además, reconoce a la provincia una competencia esencial de carácter funcional, que consiste en la colaboración y cooperación con los municipios. Los planes provinciales de cooperación a las obras y servicios de competencia municipal constituyen una forma tradicional de cooperación que sirve a la jurisprudencia del Tribunal Constitucional para dar contenido a la actuación de las diputaciones.

Palabras clave: *Tribunal Constitucional; provincia; jurisprudencia.*

Abstract

The Spanish Constitutional Court has recognized, from the beginning, that the province has, under the Spanish Constitution, an institutional guarantee that preserves the same against legislator's encroachments on the essential nature of its autonomy. Moreover, the Spanish Constitutional Court's case law configures the distribution of powers in local matters as a bifrontal regime, where the state (federal) basic law carries out a specific role within the constitutional framework. At the same time, this case law establishes that the legislator will define the particular scope of the provinces' powers.

The Spanish Supreme Court takes this constitutional framework as starting point. However, the Supreme Court expands, in general, the local powers based on the European Charter of Local Self-Government and the subsidiarity principle. In addition, the Supreme Court recognizes to the province an essential power –instrumental in nature- for collaborating and cooperating with the city councils. The cooperation provincial plans regarding municipal works and services are a traditional form of cooperation that has been used by the Spanish Constitutional Court to bolster provinces' powers.

Key words: Spanish Constitutional Court; province; case law.

1. La concepción constitucional originaria de la autonomía local como garantía institucional

La Constitución española –CE– proclama de modo genérico la autonomía de municipios, provincias y comunidades autónomas para la gestión de sus respectivos intereses (artículo 137). Se refiere a la configuración de las entidades locales necesarias (municipio, provincia e islas, artículos 140 y 141 CE), las dota de personalidad jurídica y señala como criterio de su organización o funcionamiento el carácter democrático. Resulta posible crear agrupaciones de municipios diferentes a la provincia (artículo 141.3 CE), y, mediante la agrupación de municipios limítrofes, los estatutos pueden establecer circunscripciones territoriales propias que gozarán de personalidad jurídica (artículo 152.3). Y, en fin, contiene el mandato relativo a la suficiencia de los medios de las Haciendas locales para el desempeño de las funciones que tengan atribuidas legalmente (artículo 142).

El Tribunal Constitucional –TC– (Cfr. SSTC 4/1981, de 2 de febrero, 14/1981, de 29 de abril, 24/1981, de 14 de julio, y 32/1981, de 28 de julio), de una parte, concibe esencialmente la autonomía local como una garantía institucional, lo que supone que no pueda ser suprimida por las leyes, y que toda Ley que por su contenido material la suprima o la prive de su contenido esencial resulte inconstitucional.

De otra, considera el autogobierno local como un poder limitado en el marco de la ley, que incluye la adecuada relación Ley-Reglamento. Y este modelo determina que el alcance de las competencias y de las potestades (entre las que se encuentra la potestad normativa) dependa de la atribución efectuada por el legislador.

La garantía institucional de la autonomía se integra por tres elementos: uno subjetivo, referido a las entidades locales constitucionalmente previstas; otro objetivo, constituido por el denominado “contenido esencial”, que supone un límite a la configuración legal de la autonomía, y por la exigencia de que la gestión de los asuntos que constituyen dicho contenido se lleve a

cabo bajo “la propia responsabilidad” del ente local; y, por último, una exigencia garantizadora de la posición subjetiva de los entes locales frente a eventuales ataques a su autonomía.

El TC se ha hecho eco constante de dicha doctrina como técnica de “preservación de una institución en términos reconocibles para la imagen que de la misma tiene la conciencia social en cada tiempo y lugar”. Y “dicha garantía es desconocida 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”. La concepción social dominante aparece como criterio delimitador del contenido nuclear de la autonomía local.

El Tribunal Supremo (TS, en adelante) se refiere también a la garantía institucional, concretamente referida a la provincia, en sentencia de 21 de febrero de 2001: “la dimensión constitucional de la provincia, como institución indisponible de la estructura constitucional, no puede ser ignorada en su núcleo esencial, ni por el Estado ni por las comunidades autónomas. No obstante, la atribución material de competencias a las diputaciones provinciales no puede entenderse, desde la perspectiva constitucional, al margen de las normas del Estado y de las comunidades autónomas que se dicten en desarrollo de las competencias respectivamente asumidas, según el alcance de los artículos 148,1 y 149.1 de la Constitución”.¹

La STS de 10 de junio de 2010 (rec. de cas. 4891/2009) señala:

“1) La autonomía local reconocida en los arts. 137 y 140 de la CE –ha dicho el máximo intérprete de nuestra Constitución– ‘se configura como una garantía institucional con un contenido mínimo que el legislador debe respetar y que se concreta, básicamente’, en el ‘derecho de la comunidad local a participar a través de órganos propios en el gobierno y administración de cuantos asuntos le atañen, graduándose la intensidad de esta participación en función de la relación existente entre los intereses locales y supralocales dentro de tales asuntos o materias’ (SSTC 40/1998, de 19 de febrero,

1. No obstante, el Tribunal Supremo se ha manifestado sensible a la virtualidad expansiva del principio de autonomía municipal derivada del artículo 140 CE en relación a diversas materias, aunque con especial incidencia en la organización y régimen interior de las entidades locales. Pero debe reconocerse que dicha tendencia ha coexistido con otra jurisprudencia más restrictiva de la autonomía local, agudizada, incluso, después de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las bases de régimen local (LRBL, en adelante), y que el Tribunal Supremo ha proclamado también el criterio de la garantía institucional y el sistema de atribución legal de competencias y potestades a las corporaciones locales. Concepción esta que sigue estando presente en la más reciente jurisprudencia, incluso la que data de 2003.

FJ 39; y 240/2006, de 20 de julio, FJ 8; en términos similares, STC 159/2001, de 5 de julio, FJ 4). En el mismo sentido, pero con más precisión, se ha afirmado que 'la autonomía local consagrada en el art. 137 CE (con el complemento de los arts. 140 y 141 CE) se traduce en una garantía institucional de los elementos esenciales o del núcleo primario del autogobierno de los entes locales territoriales, núcleo que debe necesariamente ser respetado por el legislador (estatal o autonómico, general o sectorial) para que dichas Administraciones sean reconocibles en tanto que entes dotados de autogobierno' (SSTC 159/2001, cit., FJ 4; y 240/2006, cit., FJ 8). Se trata –ha apuntado el Tribunal Constitucional– de una noción 'muy similar a la que luego fue acogida por la Carta europea de la autonomía local de 1985 (ratificada por España en 1988), cuyo art. 3 (*Concepto de la autonomía local*) establece que *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*' (SSTC 159/2001, cit., FJ 4; 240/2006, cit., FJ 8).

"2) Más allá de este límite de contenido mínimo que protege la garantía institucional la autonomía local 'es un concepto jurídico de contenido legal, que permite configuraciones legales diversas, válidas en cuanto respeten aquella garantía institucional' (SSTC 170/1989, de 19 de octubre, FJ 9; 240/2006, cit., FJ 8). En efecto, los arts. 137, 140 y 141 CE contienen una garantía institucional de las autonomías provincial y municipal, en el sentido de que no prejuzgan 'su configuración institucional concreta, que se defiere al legislador ordinario, al que no se fija más límite que el del reducto indisponible o núcleo esencial de la institución que la Constitución garantiza' (SSTC 32/1981, de 28 de julio, FJ 3; y 159/2001, cit., FJ 4). Ello significa que 'la Constitución no precisa cuáles sean esos intereses respectivos del art. 137 CE, ni tampoco cuál el haz mínimo de competencias que, para atender a su gestión, el legislador debe atribuir a los entes locales' (STC 159/2001, cit., FJ 4). De modo que 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 imagen 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' (SSTC 32/1981, cit. FJ 3; 109/1998, de 21 de mayo, FJ 2; y 159/2001, cit., FJ 4). En definitiva, '[e]n la medida en que el constituyente no predeterminó el contenido concreto de la autonomía local, el legislador constitucionalmente habilitado para regular materias de las que sea razonable afirmar que formen parte de ese núcleo indisponible podrá, ciertamente, ejercer en uno u otro sentido su libertad inicial de configuración, pero no podrá hacerlo de manera que establezca un contenido de la autonomía local incompatible con el marco general perfilado en los arts. 137, 140 y 141 CE'; '[s]o pena de inconstitucionalidad por vulneración de la garantía institucional de la autonomía local, el legislador tiene vedada toda regulación de la capacidad decisoria de los entes locales respecto de las materias de su interés que se sitúe por debajo de ese umbral mínimo que les garantiza su participación efectiva en los asuntos que les atañen y, por consiguiente, su existencia como reales instituciones de autogobierno' (SSTC 159/2001, cit., FJ 4; 51/2004, de 13 de abril, FJ 9; 252/2005, de 11 de octubre, FJ 4; y 240/2006, cit., FJ 8).

"3) El Tribunal Constitucional ha afirmado 'la conexión entre la garantía constitucional de la autonomía local (arts. 137, 141 y 142 CE) y la competencia que ostenta el Estado sobre *las bases del régimen jurídico de las Administraciones Públicas* (art. 149.1.18 CE), de tal forma que debe ser el legislador estatal, con carácter general y para todo tipo de materias, el que fije unos principios o bases relativos a los aspectos institucionales (organizativos y funcionales) y a las competencias locales, con cobertura en el art. 149.1.18 CE, siendo esa la doctrina que ha inspirado el sistema que articula la Ley reguladora de las bases del régimen local' (STC 240/2006, cit., FJ 8; véanse las SSTC 32/1981, de 28 de julio, FJ 4; 76/1983, de 5 de agosto, FJ 19; 27/1987, de 27 de febrero, FJ 2; y 214/1989, de 21 de diciembre, FJ 2). En este sentido, el Tribunal ha sostenido que el 'cauce y el soporte normativo de la articulación de esta garantía institucional' de la autonomía local es la Ley estatal de régimen local (STC 159/2001, cit., FJ 4), norma que, por definir o delimitar las competencias estatales y autonómicas, y por actuar los valores superiores consagrados en el art. 137 CE, 'tiene una singular y específica naturaleza y posición en el Ordenamiento jurídico' (SSTC 259/1988, de 22 de diciembre, FJ 2; y 159/2001, cit., FJ 4). Y, con independencia de que la

LBRL se integre o no en el llamado *bloque de la constitucionalidad* (aunque esto fue lo que sostuvieron las SSTC 27/1987, cit., FJ 5, 109/1998, de 21 de mayo, FFJJ 5 y 12, y 159/2001, cit., FJ 4, parece que se ha abandonado esta tesis en la STC 240/2006, cit., FJ 8), interesa subrayar que en sus últimos pronunciamientos el Tribunal Constitucional viene afirmando que '[d]e la ley autonómica solo podría ser canon de validez la Ley de las bases del régimen local en aquellos aspectos enraizables directamente en los arts. 137, 140 y 141 CE' (STC 240/2006, cit., FJ 8), dado que '[s]olo aquellos extremos de la LBRL que puedan ser cabalmente enraizados de forma directa en los arts. 137, 140 y 141 CE, de cuyo contenido no representen más que exteriorizaciones o manifestaciones, forman parte del contenido de la autonomía local constitucionalmente garantizada, mientras que los que se refieran a aspectos secundarios o no expresivos de ese núcleo esencial en el que consiste la garantía institucional, que son mayoría en el seno de la LBRL y que se incardinan, desde el punto de vista competencial, en el art. 149.1.18ª CE, tienen una distinta naturaleza desde el punto de vista constitucional y ordinamental' (SSTC 159/2001, cit., FJ 4; y 240/2006, cit., FJ 8).

"4) En lo que al ámbito económico se refiere, esa autonomía de que gozan los entes locales tiene dos aspectos: la vertiente de los ingresos y la de los gastos. Por lo que a la primera de ellas respecta, el Tribunal Constitucional ha señalado que el art. 142 CE, al señalar que las 'Haciendas locales deberán disponer de los medios suficientes para el desempeño de las funciones que la Ley atribuye a las corporaciones respectivas', no 'garantiza a las corporaciones locales autonomía económico-financiera en el sentido de que dispongan de medios propios *patrimoniales y tributarios* suficientes para el cumplimiento de sus funciones, sino que lo que dispone es únicamente la suficiencia de aquellos medios' (SSTC 96/1990, de 24 de mayo, FJ 7; y 48/2004, de 25 de marzo, FJ 10; en el mismo sentido, SSTC 179/1985, de 19 de diciembre, FJ 3, y 166/1998, de 15 de julio, FJ 10). En definitiva, es 'el principio de suficiencia de ingresos y no el de autonomía financiera el que garantiza la Constitución española en relación con las Haciendas locales', suficiencia de medios que constituye el presupuesto indispensable 'para posibilitar la consecución efectiva de la autonomía constitucionalmente garantizada' (SSTC 96/1990, de 24 de mayo, FJ 7; y 48/2004, cit., FJ 10). En efecto, el principio de autonomía que preside la organización territo-

rial del Estado (arts. 2 y 137 CE) 'ofrece una vertiente económica importantísima, ya que, aun cuando tenga un carácter instrumental, la amplitud de los medios determina la posibilidad real de alcanzar los fines' (SSTC 237/1992, de 15 de diciembre, FJ 6; y 48/2004, cit., FJ 10). 'La autonomía de los entes locales va, entonces, estrechamente ligada a su suficiencia financiera, por cuanto exige la plena disposición de medios financieros para poder ejercer, sin condicionamientos indebidos y en toda su extensión, las funciones que legalmente les han sido encomendadas' (SSTC 104/2000, de 13 de abril, FJ 4; y 48/2004, cit., FJ 10); es decir, 'para posibilitar y garantizar, en definitiva, el ejercicio de la autonomía local constitucionalmente reconocido' en los arts. 137, 140 y 141 CE [SSTC 331/1993, de 12 de noviembre, FJ 2 b); y 48/2004, cit., FJ 10; en el mismo sentido, SSTC 96/1990, FJ 7; 171/1996, de 30 de octubre, FJ 5; 233/1999, de 16 de diciembre, FFJJ 4 b) y 22; y 104/2000, FJ 4]".

De cualquier manera, tanto en la doctrina del TC como en la jurisprudencia del TS pueden apreciarse los elementos subjetivos y objetivos de la autonomía local entendida como garantía institucional; y, en cuanto garantía reaccional frente a indebidas limitaciones, se ha visto reforzada por la reforma de la Ley orgánica del Tribunal Constitucional efectuada por la LO 7/1999, de 21 de abril, por la que se reconoce la legitimidad de los municipios y las provincias para plantear conflicto ante el TC, cuando las leyes del Estado o de las comunidades autónomas pueden lesionar la autonomía local, constitucionalmente garantizada (artículos 75 *bis* a 75 *quinque*).

De acuerdo con el diseño constitucional, corresponde al Estado la competencia exclusiva para establecer las bases del régimen jurídico de las Administraciones Públicas (artículo 149.1.18 CE), lo que supone que corresponde al Estado la fijación de los principios o criterios básicos en materia de organización y régimen de las corporaciones locales (STC 32/1981, de 28 de julio).

Las comunidades autónomas, conforme al artículo 148.1.2 CE, pueden asumir y han asumido competencias en materia de régimen local a partir de la legislación básica del Estado.

El régimen jurídico de las corporaciones locales constituye, por tanto, un claro ejemplo de relación internormativa, en la que la concurrencia del Estado y de las comunidades autónomas, por medio de sus poderes normativos, está presente, sobre todo si se tiene en cuenta que estas incorporan el régimen local entre

sus competencias exclusivas, sin perjuicio de las competencias estatales.

La idea de la garantía institucional se ha complementado con diversas técnicas de protección, como la de la “prohibición del exceso”, que se traduce en el rechazo de aquellos recortes que resulten desproporcionados o arbitrarios, con independencia de que el contenido esencial de la institución se vea o no afectado por la intervención. Asimismo, se ha utilizado el denominado “principio material de distribución de funciones”, según el cual el legislador solo puede privar a los municipios de la gestión de asuntos con relevante carácter local cuando ello viene exigido por el interés público, y no se puede asegurar de otro modo el desarrollo de dicha gestión.

La STS de 20 de enero de 2005 (rec. de cas. 6904/2001) señala que “El principio de autonomía local consagrado en la Constitución como principio estructural rector de la organización territorial, cuyo desarrollo corresponde al legislador, que garantiza a los entes territoriales de ámbito municipal o provincial la capacidad de decidir libremente y bajo su plena responsabilidad entre varias opciones legalmente posibles, aquella que estime oportuna con arreglo a criterios esencialmente políticos, que es circunstancial a su caracterización como poder público territorial y a su capacidad de autodeterminación de sus propios intereses, es compatible con la existencia de controles de legalidad ejercidos por otra Administración de ámbito territorial superior por razones puntuales, siempre que ostenten un título competencial habilitante y que no sea susceptible de configurarse como un control genérico, indeterminado o jerárquico”.

2. La autonomía local como garantía constitucional. La LRBRL y los estatutos de autonomía. El carácter bifronte del régimen local

Se aprecia también un diseño constitucional mínimo del régimen local, en el que tienen una diferente posición el legislador básico estatal, el legislador estatutario y autonómico y el legislador sectorial. De esta manera se habla, más bien, de una “garantía constitucional de la autonomía local” caracterizada por las siguientes notas:

A) La Ley de bases de régimen local cumple una función constitucionalmente reservada a un tipo de Ley muy específica. No es que tenga una mayor jerarquía

o rango que la Ley ordinaria, pero sí se proyecta sobre una reserva de ley específica y realiza una función constitucional prolongada en el tiempo.

La Constitución impone al legislador estatal la tarea de atribuir a municipios y provincias, de forma general y permanente, un ámbito competencial lo más preciso posible y ligado al interés local.

B) Las comunidades autónomas, al amparo de las previsiones del artículo 149.1.18 CE, pueden asumir, como efectivamente ha ocurrido, competencias en materia de “régimen local”, expresión que el TC ha identificado con el “régimen jurídico de las Administraciones locales” (STC 214/1989, de 21 de diciembre). Por tanto, “en principio ninguna objeción puede formularse a que el Estatuto de autonomía de una Comunidad Autónoma, en tanto que su norma institucional básica, contenga las líneas fundamentales o la regulación esencial, con el fin de vincular al legislador autonómico, del régimen local en el ámbito territorial la Comunidad Autónoma, debiendo respetar en todo caso las previsiones estatutarias, como es obvio, la competencia básica que al Estado corresponde en la materia en virtud de la reserva del art. 149.1.18 CE, por cuanto la expresión ‘bases del régimen jurídico de las Administraciones Públicas’ engloba a las Administraciones locales” (STC 31/2010, de 28 de junio).

En definitiva, el TC considera el régimen local como “materia propia” de los estatutos de autonomía (EA), aunque con las siguientes matizaciones o condicionamientos:

a) El EA puede contener solo las “líneas fundamentales o la regulación esencial” del régimen local. No parece razonable que el Estatuto contenga una regulación completa o de detalle.

b) El TC vincula la aceptación de que se pueda regular el régimen local a la naturaleza de la norma estatutaria, en cuanto es “norma institucional básica”. No entra el TC en la polémica acerca de si los entes locales deben ser considerados o no “instituciones autónomas propias” en el sentido del artículo 147.2.c) CE. Cuestión particularmente interesante en el caso del Estatuto de autonomía de Cataluña, habida cuenta de que el artículo 2.3 considera que los Gobiernos locales “también integran el sistema institucional de la Generalidad”, aunque matiza en el sentido de que lo hacen “como entes en los que esta se organiza territorialmente, sin perjuicio de su autonomía”.

c) La regulación estatutaria sobre régimen local se establece con el fin de “vincular al legislador autonómico”. De lo que puede deducirse, *a sensu contrario*, que no tiene como objetivo vincular al legislador estatal. El destinatario natural del Estatuto es el legislador autonómico, encargado de desarrollar los correspondientes preceptos estatutarios.

d) La regulación estatutaria sobre régimen local debe respetar, “en todo caso”, la competencia básica del Estado en la materia en virtud del artículo 149.1.18 CE. Se aborda, de esta manera, la relación entre regulación estatutaria sobre Gobiernos locales y la regulación estatal básica sobre la misma materia.

C) El régimen local es una materia caracterizada por tener una regulación bifronte. Este carácter es el resultado “de la actividad concurrente del Estado (...) y de las comunidades autónomas” (SSTC 84/1982, de 23 de diciembre, y 31/2010, de 28 de junio), de modo que “[j]unto a una relación directa Estado-corporaciones locales, existe también una relación, incluso más natural e intensa, entre estas y las propias comunidades autónomas” (STC 331/1993, de 12 de noviembre). Y aquella concurrencia, como no podría ser de otra manera, ineludiblemente pervive en cuanto el ejercicio de las competencias autonómicas en materia de régimen local ha de ajustarse, necesariamente, a la competencia que sobre las bases de la misma corresponde al Estado ex artículo 149.1.18 CE, por lo que la regulación estatutaria ha de entenderse, en principio, sin perjuicio de las relaciones que el Estado puede legítimamente establecer con todos los entes locales.

En virtud del citado precepto constitucional, corresponde al legislador estatal fijar “unos principios o bases relativos a los aspectos institucionales (organizativos y funcionales) y a las competencias locales” de los entes locales constitucionalmente necesarios (STC 214/1989, de 21 de diciembre, y 31/2010, de 28 de junio). En otras palabras, el elenco competencial que el precepto estatutario dispone que tiene que corresponder a los Gobiernos locales en modo alguno sustituye

ni desplaza, sino que, en su caso, se superpone, a los principios o bases que dicte el Estado sobre las competencias locales en el ejercicio de la competencia constitucionalmente reservada por el artículo 149.1.18 CE. Falta una expresa mención en el precepto estatutario a la competencia estatal.

En todo caso, integrar materialmente el contenido competencial de las entidades locales, desde la perspectiva constitucional, no resulta fácil. Existe un margen para la capacidad configuradora del legislador ordinario (estatal y autonómico), frente al que no es posible oponer la existencia de unos asuntos locales o provinciales por naturaleza. Incluso, se pone de manifiesto un proceso de asunción por parte de Administraciones superiores de la gestión de actuaciones que tradicionalmente correspondían a las entidades locales.

3. Ampliación de las competencias locales por incidencia de la Carta de autonomía local

La ampliación de las competencias de las entidades locales, en la jurisprudencia del TS, procede de otros criterios diferentes de la concepción constitucional de su autonomía, como son la incidencia de la Carta europea de autonomía local y el principio de subsidiariedad.²

La Carta europea de autonomía local (CEAL, en adelante) –elaborada en el seno del Consejo de Europa en 1985 y ratificada por España el 20 de enero de 1988, una vez obtenida la autorización de las Cortes Generales prevista en el artículo 94.1 CE– tiene un indudable valor normativo, y en cuanto se integra en el “bloque de legalidad” en materia de régimen local, vincula al legislador autonómico e, incluso, al estatal. Si bien se reconoce que resulta difícil concretar cuáles sean las consecuencias para aquellas leyes que contradigan o incumplan los mandatos de la CEAL, y el procedimiento o los procedimientos a seguir para garantizar su “superioridad”, sobre todo si se tiene en cuenta la posición del TC sobre la autonomía local y

2. El artículo 4.3 CEAL establece que “el ejercicio de las competencias públicas debe, de modo general, incumbir preferentemente a las autoridades más cercanas a los ciudadanos. La atribución de una competencia a otra autoridad debe tener en cuenta la amplitud o la naturaleza de la tarea o de las necesidades de eficacia o economía”.

Este principio de subsidiariedad, recogido también en el artículo 5 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea (versión consolidada según el Tratado de Ámsterdam), es un criterio básico para la definición del interés local, que impide que una entidad superior desempeñe funciones que puedan realizarse con igual eficacia a nivel local y conecta con el principio de capacidad de gestión de cada institución local.

Finalmente, el artículo 4.2 del mismo CEAL reclama que las entidades locales tengan libertad plena, dentro del ámbito de la ley, para ejercer su iniciativa en toda materia que no esté excluida de su competencia o atribuida a otra autoridad. Una especie de cláusula residual que debe contribuir a cerrar el sistema de lista atributiva de competencias.

la propia CEAL. El TC ha señalado que la CEAL no es parámetro de constitucionalidad de las leyes ni constituye canon para el enjuiciamiento de la adecuación a la Constitución de normas dotadas de rango legal (STC 235/2000).

Pero, al mismo tiempo, debe reconocerse que dicha norma tiene mayor trascendencia en la jurisprudencia del TS, como ocurre de manera significativa en la sentencia de 29 de septiembre de 2003 sobre la Ordenanza municipal del Ayuntamiento de Zaragoza reguladora de la instalación de contenedores, que ha supuesto un paso significativo en la potestad normativa municipal en relación con la reserva de ley en materia de infracciones y sanciones administrativas.

Los tratados internacionales válidamente celebrados y ratificados en debida forma son parte integrante del ordenamiento jurídico. Así sucede con la CEAL, cuyo artículo 3 señala la propia noción de la autonomía local, considerándola como “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”.

De este precepto se deduce que los entes locales deben tener capacidad efectiva, y que esa capacidad se refiere a ordenar al menos una parte importante de los asuntos públicos. Desde luego se añade que la capacidad efectiva de ordenación debe ejercerse en el marco de la ley, pero esta precisión no añade nada a la normativa del ordenamiento español, pues bien claramente se desprende del artículo 55 del texto refundido de las disposiciones vigentes sobre régimen local que las ordenanzas locales no pueden contener preceptos contrarios a las leyes, lo que interpretamos en el sentido de que deben dictarse en el contexto o marco de las leyes. Criterio que apunta a una vinculación negativa, en lugar de positiva, de las ordenanzas con respecto a las leyes.

Otra STS de 4 de julio de 2003 realiza también una aplicación de los conceptos establecidos en la CEAL, poniendo de manifiesto la diversificación de potestades ordenadoras y reguladoras de los entes locales. En concreto, hace especial hincapié en una específica expresión de la potestad normativa local, como es la potestad de autoorganización.

Utilizando los indicados criterios y el principio de descentralización administrativa reconocido por la Constitución, el TS ha efectuado una cierta decantación de competencias, reconociendo a la Administración local aquellas que son necesarias para atender a

los intereses que tienen una satisfacción más adecuada en la instancia local.

Por consiguiente, es difícil hablar de intereses que sean esencialmente locales o provinciales cuando se trata, en realidad, de intereses de las comunidades locales en relación con el interés público en sus diversas manifestaciones. O, dicho en otros términos: en el artículo 137 CE puede verse una universalidad de fines en los que tienen interés las instituciones locales, cuya satisfacción ha de atenderse mediante concretas habilitaciones o atribuciones legales de competencias, que no deben olvidar las exigencias del indicado principio de subsidiaridad y de eficacia.

4. La garantía constitucional de la provincia

El TS, en sentencia de 20 de enero de 2005 (rec. de cas. 6904/2001), recuerda que:

“El Tribunal Constitucional, según se advierte en la sentencia 109/1998, de 21 de mayo, acogiendo la doctrina precedente expuesta en las sentencias constitucionales 32/1981 y 27/1987, afirma que la garantía de la autonomía provincial que se proclama en los artículos 137 y 141 de la Constitución significa que estas corporaciones de ámbito territorial provincial constituyen ‘entidades locales’ encomendándose su gobierno y administración autónoma a las diputaciones y otras corporaciones de carácter representativo que gozan de autonomía para la gestión de sus intereses, que presupone la atribución de un haz mínimo de competencias para atender a la gestión autónoma de los intereses provinciales cuya delimitación se atribuye al legislador.

“La autonomía provincial refiere el supremo intérprete de la Constitución, que debe ser entendida como el derecho de la comunidad local a participar a través de órganos propios de cuantos asuntos le atañen, constituye en todo caso un poder limitado que no puede oponerse al principio de unidad estatal.

“El reconocimiento de esta garantía institucional de la autonomía provincial entraña que se halla protegida en cuanto reducto indisponible o núcleo esencial que ha de ser respetado tanto por el Estado como por los poderes autonómicos.

“Afirma el Tribunal Constitucional:

“Pues bien, descendiendo a la vertiente funcional de la autonomía provincial, el art. 137 CE se proyecta en la exigencia de que el legislador ha de atenderse a un *mínimo competencial* que, como competencias

propias, ha de reconocerse al ente local, a cuyo fin los órganos representativos de este han de hallarse dotados de aquellas potestades sin las que ninguna actuación autónoma es posible (SSTC 32/1981, fundamento jurídico 4.º; 170/1989, fundamento jurídico 9.º, y 40/1998, fundamento jurídico 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 solo 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, fundamento jurídico 3.º, reiterado en STC 214/1989, fundamento jurídico 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 esta no se concibe como una garantía absoluta que impida toda 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 esta 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 decisora 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, fundamento jurídico 3.º, y STC 38/1983, fundamento jurídico 6.º).

“Pues bien, en la provincia, en cuanto entidad local *determinada por la agrupación de municipios* (art. 141.1 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 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 cooperatoria, 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.’

“El principio de autonomía provincial está sometido a límites derivados de la propia articulación constitucional de la organización territorial del Estado, en entes dotados cada uno de ellos de autonomía política, de modo que las diputaciones provinciales no pueden ejercitar las competencias que tienen atribuidas para aprobación de los planes provinciales de cooperación de obras y servicios municipales, lesionando a su vez el principio de autonomía local que preserva el derecho de los ayuntamientos afectados a participar en el procedimiento de aprobación del referido Plan provincial de cooperación, cuya aprobación definitiva corresponde a la Diputación, que determinará con carácter discrecional las obras que deben incluirse ponderando los intereses municipales contrapuestos dado el carácter limitado de los recursos, según se refiere en la sentencia de la Sección Cuarta de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo de 3 de abril de 1998 (RC 1346/1992)”.

El TC, en la sentencia 31/2010, de 28 de junio, ha señalado “como cuestión de principio que el hecho de que un Estatuto de autonomía (en este caso el de Cataluña) no haga mención de la provincia, no puede suponer, en absoluto, la desaparición de esa entidad local en la Comunidad Autónoma (en el caso examinado en Cataluña). La provincia es una entidad asumida y asegurada en su existencia por la Constitución, que la define, al tiempo, como ‘entidad local con personalidad jurídica propia, determinada por la agrupación de municipios’, y como ‘división territorial para el cumplimiento de las actividades del Estado’ (art. 141.2 CE). En ninguno de ambos conceptos está condicionada la provincia a confirmación alguna por parte de los estatutos de autonomía, de manera que su silencio sobre la institución no puede significar una excepción de las previsiones constitucionales al respecto.

“Antes al contrario, atendida la función constitucional del Estatuto de autonomía como norma institucional básica de la respectiva Comunidad Autónoma, la omisión advertida encuentra razón bastante en la circunstancia de que el Estatuto catalán ha querido ceñirse a la disciplina de la organización territorial en la que se estructura la propia Generalitat de Cataluña; esto es, al único objeto que en realidad le es disponible, pues carecería de toda competencia para pronunciarse sobre la organización territorial del Estado en esa Comunidad Autónoma. En otras palabras, y como se desprende del art. 83 EAC, su objeto es la ‘organización del Gobierno local de Cataluña’, nunca la del Gobierno local del Estado en ese territorio [...]. La definición estatutaria (en el Estatuto de Autonomía de Cataluña) de la veguería como ‘Gobierno local’ (art. 90.2 EAC) en el ámbito intermunicipal de cooperación (art. 90.1 EAC) viene a corresponderse con la definición constitucional de la provincia como ‘entidad local con personalidad jurídica propia, determinada por la agrupación de municipios’ (art. 141.2 CE), pero, como en el caso de la veguería en su condición de ‘división territorial’ autonómica, tampoco esta su dimensión orgánica perjudica en absoluto a la que es también propia de la provincia, toda vez que la garantía constitucional de la provincia como entidad local no excluye la existencia de otras entidades de Gobierno supramunicipal, fuera, claro está, de aquellas que pudieran perjudicar la existencia y autonomía de la única que en ese ámbito está constitucionalmente garantizada [...] ninguna de las dos dimensiones definidoras de la veguería (como división del territorio a efectos intraautonómicos y como Gobierno local para la cooperación intermunicipal, que goza de autonomía para la gestión de sus intereses) perjudica en absoluto a la provincia como división territorial del Estado y como entidad local ni a las funciones constitucionales que le son propias; esto es, las de circunscripción electoral (arts. 68.2 y 69.2 CE), división territorial del Estado para el cumplimiento de sus actividades y la de entidad local con personalidad jurídica propia y dotada de autonomía (art. 141.1 CE). En tal sentido, la previsión estatutaria de la existencia de veguerías, sean cuales sean sus límites geográficos, no puede suponer la supresión de las provincias en Cataluña ni la de sus funciones constitucionales”.

La mencionada sentencia 31/2010 parte de la necesaria persistencia de la provincia en Cataluña, y descartada, por tanto, la tesis de su sustitución (supresión)

por la veguería, caben dos únicas posibilidades: la veguería como ente distinto de la provincia; y la veguería como la misma provincia con distinto nombre y diferente órgano de gobierno.

El TC admite la constitucionalidad de las dos posibilidades, “de manera que sea el legislador de desarrollo el llamado a concretar si la veguería es una nueva entidad local o una nueva denominación de la provincia” (FJ 40, párrafo 4.º).

a) Tesis de la adición o coexistencia. La veguería ente distinto de la provincia, como entidad local propia de Cataluña que se añadiría a la organización territorial existente. Más allá de las consideraciones de oportunidad, la principal objeción constitucional vendría del artículo 91.3 EAC, que impone la sustitución de las diputaciones provinciales por los consejos de veguería. Pero la constitucionalidad de este precepto se salva en la sentencia interpretando que dicha sustitución solo cabe si “los límites geográficos de las veguerías coinciden con los de las provincias” (FJ 41, *in fine*).

b) Tesis de la identificación. La veguería es la misma provincia, pero con denominación y órgano de gobierno distintos.

El TC admite la constitucionalidad de la identificación entre provincia y veguería. La veguería es la provincia en Cataluña, donde cuenta con una denominación y un órgano de gobierno distintos.

La sentencia afirma la constitucionalidad de esta opción en la medida en que la veguería “reúne en el Estatuto los caracteres típicos de la provincia” (artículo 40, párrafo 3.º).

Las provincias en Cataluña pueden denominarse veguerías y los consejos de veguería sustituir a las diputaciones provinciales, en la medida en que sean “otras corporaciones de carácter representativo” previstas en el artículo 141.2 CE.

Dicho de otro modo, el TC afirma que la garantía constitucional de la provincia no incluye la protección de la denominación, ni tampoco la de un único órgano de gobierno identificado con las diputaciones, como ya había afirmado en relación con las comunidades autónomas uniprovinciales (STC 32/1981).

Ahora bien, la constitucionalidad de esta segunda opción está condicionada a determinadas exigencias interpretativas, relativas al proceso de sustitución de las diputaciones provinciales por los consejos de veguería:

1.º) En el proceso de implantación de los consejos de veguería, corresponde a la legislación del Estado “determinar su composición y el modo de elección de

sus miembros”, así como “regular sus competencias en el orden local”.

Esta afirmación ha de ponerse en relación con lo dispuesto por la sentencia en relación con la distribución de competencias sobre el régimen local (FJ 94 y 100). Así, la identificación de la veguería con la provincia supone: primero, que el Estado tiene competencia exclusiva para regular el régimen electoral de la veguería; y, segundo, que la competencia sobre la forma de gobierno y las competencias de las veguerías tiene carácter compartido.

2.º) El artículo 91.4 EAC, que dispone que corresponde a una Ley del Parlamento catalán “la creación, supresión y modificación” de las veguerías, solo es constitucional si se entiende que lo único que puede hacer el legislador autonómico es la “creación de esa institución a efectos exclusivamente autonómicos”.

Lo único que la sentencia permite hacer al Parlamento catalán es alterar la denominación de la provincia en su condición de entidad local, sin que por sí solo pueda modificar sus límites territoriales, ya que tal decisión está reservada a una Ley orgánica.

3.º) Cualquier desarrollo del legislador catalán sobre las veguerías debe respetar los siguientes principios:

– Toda alteración del territorio provincial requiere una Ley orgánica.

– Las competencias del Estado en cuanto al régimen electoral, el régimen jurídico (competencias, órganos de gobierno, patrimonio, etc.) y hacienda de las veguerías.

4.º) El legislador autonómico puede, siempre con el necesario respeto de la autonomía provincial, regular o promover los siguientes aspectos de las veguerías:

– Competencias. Potenciar o no el papel de la veguería en el conjunto del sistema local, a través del desarrollo legislativo de lo establecido por el legislador básico estatal en cuanto a las competencias de la provincia, así como mediante la delimitación de las funciones del artículo 84.2 EAC que se le quieran atribuir.

– Organización y administración. Proceder al desarrollo legislativo de la organización del Gobierno y Administración de los consejos de veguería, en el marco de la legislación básica estatal.

– Promoción legislativa en materia electoral. Ejercer la iniciativa legislativa ante las Cortes Generales para que se apruebe la Ley orgánica que regule el régimen electoral de las veguerías.

– Promoción legislativa en relación con la alteración territorial. Ejercer la iniciativa legislativa ante las Cortes Generales para que se apruebe una Ley orgánica que

altere los límites territoriales de las provincias catalanas, teniendo en cuenta que es posible que dicha alteración se restrinja exclusivamente a su dimensión de la entidad local (veguerías).

5. Las competencias de la provincia en la doctrina del Tribunal Constitucional y jurisprudencia del Tribunal Supremo

La delimitación de la competencia provincial que realizan el TC y el TS no es de naturaleza material, sino funcional, señalando, más bien, singulares técnicas de intervención.

Precisan el círculo de intereses a través de unos fines u objetivos a realizar por la provincia, de promoción del equilibrio interterritorial y coordinación de la Administración local con las Administraciones superiores, asignando a la Diputación funciones de coordinación, asistencia y cooperación municipal, y de prestación activa de servicios conectados con el ámbito municipal (prestación de servicios municipales).

La doctrina del TC y la jurisprudencia del TS no reconocen a la provincia unas determinadas competencias materiales atribuidas en exclusiva, pero tampoco excluyen de su ámbito ninguna materia de índole local. Así, la distinción entre lo municipal y lo provincial no se encuentra en una discriminación de categorías sustantivas, sino en “las funciones que cada nivel territorial realiza respecto de unos mismos asuntos”.

Las funciones provinciales se ejercen en relación con los servicios mínimos municipales, y con las competencias de actividades complementarias de los municipios. Y su cometido final es la búsqueda del equilibrio municipal, la prestación de servicios del mismo carácter y la coordinación de la Administración local con las Administraciones territorialmente superiores.

Tanto pronunciamientos del TC como del TS reconocen un interés provincial a funciones de carácter inter o supramunicipal, como las de asistencia, cooperación, coordinación de actividades o prestación directa supramunicipal de servicios de índole local. Y ello con independencia de que en dichas actuaciones concurren otros poderes públicos y, muy singularmente, los propios municipios. Pues el criterio decisorio para identificar la competencia provincial no radica en el contenido, sino en la función que se ejerce sobre materias locales.

Son fines propios y específicos de la provincia garantizar los principios de solidaridad y equilibrio intermunicipal en el marco de la política económica y social, en una doble vertiente: como ente supramunicipal, asegurando la prestación integral y adecuada en la totalidad del territorio provincial de los servicios de competencia municipal; y como ente intermedio, participando en la coordinación de la Administración local con la Comunidad Autónoma y la del Estado.

A) Como ente supramunicipal, la provincia desarrolla competencias tradicionales, como estructura de apoyo a los municipios para la coordinación y prestación de servicios públicos de interés municipal que resulten de difícil o imposible cumplimiento por la escasez de recursos económicos del municipio, la dimensión del servicio y la conveniencia de ejercer la prestación más allá del término municipal o en conjunción con otros.

Las actividades realizadas desde este nivel participan de la definición de la provincia como agrupación de municipios.

Consecuentemente serán la coordinación de los servicios y la asistencia y cooperación jurídica, económica y técnica a los municipios el objetivo básico y primordial de la acción pública de las diputaciones.

En síntesis, los fines de la provincia son los que cabe deducir de su carácter de corporación instrumental desde la óptica supramunicipal. Solo ellos constituyen el auténtico núcleo básico de responsabilidad en el que "necesariamente" deben atribuirse competencias a las provincias (STC 244/1989).

En este sentido, la provincia como corporación de corporaciones no tiene otros fines propios y específicos –y, por tanto, otra capacidad– que los de garantizar la solidaridad y equilibrio intermunicipales mediante la coordinación de municipios y la prestación a estos de asistencia técnica, económica y jurídica que necesitan para el normal funcionamiento de sus propias actividades y servicios.

Corresponde a la provincia garantizar unos mínimos estándares en la prestación de servicios públicos municipales en su ámbito, y, conseguido este objetivo, proceder a la corrección de los desequilibrios prestacionales, incidiendo de forma más acusada sobre las áreas municipales más desfavorecidas, de manera que asegure el acceso de la población de la provincia al conjunto de los servicios mínimos de competencia municipal y la mayor eficacia y economía en la prestación de estos, mediante cualesquiera fórmulas de asistencia y cooperación de los municipios.

Separado este nivel básico, la actividad provincial debe dirigirse a la prestación de aquellos servicios municipales que, por sus características, se postule como más idónea su realización a nivel supramunicipal o intermunicipal.

La STS de 10 de junio de 2010 (rec. de cas. 4891/2009) señala: "'[s]on fines propios y específicos de la provincia (...) [a]segurar la prestación integral y adecuada en la totalidad del territorio provincial de los servicios de competencia municipal' [letra a)]; en su art. 36, apartado 1, que es competencia propia de la Diputación, en todo caso, '[l]a 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' [letra a)]; y, por último, en el mismo art. 36, apartado 2, que, a los efectos de la letra a) del número anterior, la Diputación '[a]segura el acceso de la población de la provincia al conjunto de los servicios mínimos de competencia municipal y la mayor eficacia y economicidad en la prestación de estos mediante cualesquiera fórmulas de asistencia y cooperación con los municipios' [letra b)]".

Tales competencias se desarrollan básicamente a través de los planes provinciales de cooperación a las obras y servicios de competencia municipal.

B) Como ente intermedio, la provincia funciona como eslabón entre el Estado y la Comunidad Autónoma con el municipio.

La provincia se consolida como una esfera de encuentro de la política regional o estatal y la municipal. Es el interlocutor que coordina la visión de conjunto de los intereses municipales y asegura la actuación armónica del Estado y la Comunidad Autónoma en el mundo local. Puede asumir el carácter de centro de coordinación y de impulso de la agregación intermunicipal en su relación con la región.

Esta vertiente de la provincia lleva también a una interiorización de la coordinación en el propio ámbito de sus competencias. Esta visión conduce a "flexibilizar y prevenir disfunciones derivadas del propio sistema de distribución de competencias" (STC 214/1989, de 21 de diciembre). La traslación al plano positivo se encuentra en la propia Ley básica que establece como mecanismos típicos de "integración de los actos parciales en la globalización del sistema" (STC 32/1983, de 8 de abril): la información recíproca (artículo 56), la cooperación funcional y concertada (artículo 57), la colaboración orgánica (artículo 58) y la coordinación como técnica de supraordenación del sistema (artículo 59).

6. Los conceptos de coordinación, colaboración y cooperación. Referencia a la coordinación en la LRBRL

No resulta sencillo precisar, en el ámbito de las relaciones interadministrativas, la noción de colaboración y cooperación, especialmente en contraste con el concepto de coordinación. La doctrina no es unánime al precisar las diferencias, y tanto el Tribunal Constitucional como el Tribunal Supremo no se han caracterizado en este punto por el rigor, destacando más bien por una cierta imprecisión terminológica al referirse a dichos conceptos.

La colaboración, cooperación y coordinación constituyen principios funcionales que se insertan en el sistema de distribución de competencias, flexibilizando su rigor, “pero sin alterar la titularidad de las competencias propias de los entes territoriales”. Ahora bien, en la precisión conceptual de estos principios, aparece más evidente la necesidad de sustantivar el de coordinación frente al de cooperación y de colaboración, que la conveniencia de diferenciar a su vez estos dos últimos principios.

A) Coordinación. La Sala 3.^a del TS, en sentencia de 18 de julio de 1997, señalaba que “ciertamente, presenta alguna dificultad, por su propia ambigüedad, determinar el sentido que tiene el carácter de órgano de coordinación frente al de órgano de cooperación o de colaboración. Se distingue, incluso, una doble acepción [de órgano de coordinación]; en primer lugar, una concepción formal que alude a un determinado método de actuación de las partes [de las Administraciones] en el ejercicio de sus respectivas competencias, aunque preservando en todo momento la independencia y autonomía de las distintas Administraciones en el momento de la decisión; se facilita de este modo la participación en la fijación de los objetivos y en la elaboración de planes o programas comunes. Desde esta perspectiva, la potestad de coordinación no delimita las competencias legalmente atribuidas, sino que es un modo de desenvolvimiento de estas, sin que suponga una redistribución competencial con una limitación o condicionamiento de los poderes legalmente atribuidos. Pero, en segundo término, existe una concepción material que atribuye al órgano de coordinación una cierta posición de superioridad respecto de los entes coordinados, que permite orientar su comportamiento de forma decisoria a través de directrices de criterio de actuación obligatoria...”. (FJ 4.º).

De esta forma, el Tribunal Supremo se hacía eco de las dos posiciones extremas sobre el concepto de la potestad de coordinación, expresamente prevista en el artículo 149.1 núm. 13, 15 y 16. La primera sostiene que no puede entenderse que el titular de la coordinación tenga atribuidas potestades para incidir o condicionar el ejercicio de las competencias de los entes coordinados, sino que supone que las competencias se desenvuelvan de una manera determinada, con un conocimiento previo de las necesidades, ajustando el ejercicio de las competencias por quien sea su titular hacia objetivos predeterminados, después de contrastar los criterios de todos los entes responsables.

La concepción material de la coordinación, atribuye a esta una cierta capacidad de imposición coactiva por parte del órgano o ente coordinante respecto de los coordinados. De este modo el ente coordinante logra autoritariamente la coherencia de la actuación de los entes territoriales inferiores. Aquel dispone de unos poderes de dirección que, sin llegar a alcanzar la intensidad propia de los poderes jerárquicos, contribuyen a definir una relación de la que forma parte la posibilidad de impartir directrices y criterios de actuación de obligado cumplimiento para los sujetos coordinados.

Con base en las notas características expuestas, se ha afirmado que el rasgo fundamental que permite diferenciar las técnicas de la cooperación o colaboración de la técnica de la coordinación, es precisamente el distinto grado de voluntariedad que concurre en uno y otro caso. La cooperación y la colaboración, a diferencia de la coordinación, es una técnica que deja mayor espacio a la autonomía de los sujetos afectados por ella, presuponiendo una actividad conjunta de dichos sujetos, que se encuentran en una situación de paridad.

Cabe, sin embargo, hablar de un tercer criterio sobre el concepto de la coordinación, que distingue entre el ámbito de la organización, dentro del cual se entiende integrado el procedimiento, y el ámbito de las competencias de cada sector de la actividad. Desde el punto de vista de la organización, la existencia de una pluralidad de Administraciones Públicas que tienen como cometido la satisfacción de necesidades sociales determina que, por razón de la eficacia administrativa y la unidad del sistema, se establezcan fórmulas de relación entre las que se encuentra la coordinación atribuida al Estado, que es quien tiene la competencia para regular las bases del régimen jurídico de las Administraciones Públicas, que garanticen un tratamiento común de los administrados ante ellas y para fijar,

asimismo, un procedimiento administrativo común. Son esos principios los que legitiman al Estado para establecer mecanismos formales de coordinación, es decir, un tipo de procedimiento de actuación.

Por el contrario, en relación con las competencias que se ejercitan en ciertos sectores materiales de la actividad, la coordinación tiene un sentido material, actuando como límite a la plena disposición de la competencia por parte del ente sometido a la coordinación. Este límite encuentra su sentido en la necesidad de proteger los intereses u objetivos generales dentro de cada sector concreto de actuación de las distintas Administraciones Públicas.

En la doctrina del Tribunal Constitucional se encuentran tanto elementos propios de la concepción formal como de la material. Así, por una parte, ha señalado que la coordinación general ha de ser entendida como la fijación de medios y sistemas de relación que hagan posible la información recíproca, la homogeneidad técnica en determinados aspectos y la acción conjunta de las autoridades [sanitarias] estatales y comunitarias en el ejercicio de sus respectivas competencias, de tal manera que se logre la integración de actos parciales en la globalidad del sistema [sanitario] (STC 32/1983, de 28 de abril. Conflicto de competencia promovido por el Gobierno Vasco contra RRDD de 27 de noviembre de 1981, sobre registro sanitario de alimentos y sobre coordinación y planificación sanitaria). Por otra, en posterior sentencia (STC 214/1989, de 21 de diciembre, resolutoria de recursos de inconstitucionalidad interpuestos en relación con determinados artículos de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las bases de régimen local, en adelante LRBRL) se inclina por la concepción material, al igual que el Tribunal Supremo, que, en la referida STS de 18 de julio de 1997, señala que "es lo cierto que en las consecuencias y efectos dimanantes de unas y otras no son equiparables [las facultades de coordinación y de colaboración], puesto que toda coordinación conlleva un cierto poder de dirección, consecuencia de la posición de superioridad en que se encuentra el que coordina respecto al coordinado, lo que es de por sí un elemento diferenciador de primer orden, que explica y justifica que, desde la perspectiva competencial, distintas hayan de ser las posibilidades de poner en práctica unas y otras fórmulas".

No obstante, de la doctrina del Tribunal Constitucional se pueden extraer las siguientes notas caracterizadoras de la coordinación:

–El ejercicio de medidas de coordinación exige la concurrencia de un título competencial concreto (necesidad de título competencial). Al contrario que la colaboración, que forma parte de la esencia del sistema de organización territorial y no necesita fundarse en precepto concreto.

–La coordinación constituye un límite al ejercicio de las competencias de los entes coordinados, mientras que la colaboración o cooperación no puede ser utilizada para limitar el ejercicio de las competencias de los distintos entes territoriales.

–Cuando existe la atribución de una competencia de coordinación, es posible establecer medidas necesarias y suficientes para lograr los objetivos que la coordinación persigue. La colaboración o cooperación, en cambio, no permite la adopción de medidas coercitivas.

B) Colaboración y cooperación. La colaboración puede entenderse en una acepción genérica que incluye la coordinación, cooperación y colaboración en sentido estricto. Pero, en este último sentido, la colaboración se ha considerado como un deber de auxilio mutuo que debe presidir las relaciones entre los distintos poderes territoriales. Ahora bien, si así concebida, en su acepción estricta, la colaboración resulta diferenciable de la coordinación, ya que aquella, de carácter paritario, es ajena a los poderes de dirección propios de esta, la distinción con la cooperación resulta más convencional. En efecto, las técnicas de cooperación pueden entenderse como manifestaciones específicas o concreciones de ese deber de auxilio entre las Administraciones Públicas, en la medida en que suponen la actuación conjunta o mancomunada de las competencias de diversos sujetos para la obtención de un resultado.

En síntesis, puede decirse que la cooperación se caracteriza por ser voluntaria y por estar situadas las entidades cooperantes en pie de igualdad jurídica. En cambio, la coordinación entraña una cierta capacidad directiva o decisoria, que sitúa a la entidad competente para coordinar en una posición de supremacía o superioridad respecto de las coordinadas.

La cooperación no supone un límite a las competencias de las entidades cooperantes, mientras que sí lo es la coordinación. Si esta implica la facultad de decidir, es imposible respetar escrupulosamente las competencias de las entidades coordinadas. Por ello, la STC 2/1987, de 28 de febrero, reconoce que la coordinación es un límite al pleno ejercicio de las competencias propias de las corporaciones locales. Por consiguiente,

la coordinación solo es admisible en los supuestos expresamente previstos por la ley, mientras que la cooperación es posible, esté o no prevista, en virtud del principio de colaboración.

C) La voluntariedad y la asignación competencial en la cooperación. La voluntariedad es una característica esencial de las técnicas de cooperación que, a su vez, arrastra un inicial plano de igualdad entre las partes cooperantes. O, en otros términos, comporta la constitución de una relación bilateral libremente acordada. Más concretamente, la voluntariedad se entiende referida a la libertad de los entes para realizar acuerdos de cooperación, de tal manera que su presencia es requisito imprescindible para cualquier base negocial cooperadora.

No obstante, debe tenerse en cuenta la existencia de una cooperación que tiene su origen en una atribución competencial. El ordenamiento jurídico asigna determinadas funciones a una Administración Pública para que las ejerza en beneficio de otra. En unos casos se manifiesta como una actuación material concreta del ente que tiene encomendado el ejercicio y la titularidad de esa función; y, en otros, se transforma en el establecimiento de órganos mixtos de colaboración.

La articulación del procedimiento de cooperación, en cuanto función, se manifiesta en dos subgrupos: De una parte, la denominada cooperación orgánica o facultad de un ente público territorial para crear órganos de colaboración compuestos por miembros de distintas Administraciones Públicas (artículo 58 LRBRL). De otra, la cooperación competencial, por la que los poderes públicos quedan obligados a ejercer acciones en provecho y ayuda de otras Administraciones menores, con capacidad económica o técnica insuficiente.

D) La potestad de coordinación. Esta manifestación de la coordinación ha adquirido especial relieve en relación con la actividad de las entidades locales, y más en concreto en la relación comunidades autónomas-diputaciones provinciales.

La LRBRL, ante la falta de acuerdo y en determinadas actividades, prevé una actuación coordinadora del Estado o de las comunidades autónomas obligatoria para las entidades locales (Cfr. artículos 10.2 y 3, y 59 LRBRL).

A través de planes sectoriales, como establece el mencionado artículo 59.1 LRBRL, pueden quedar fijadas determinadas directrices de actuación a las que las entidades locales deberán ajustarse en el ejercicio de sus competencias, aunque para que pueda aplicarse

tal cooperación es necesario que en la actividad o servicio local objeto de la misma se den las circunstancias a que se refiere el indicado artículo 10.2 y 3. Por otra parte, dado que la coordinación obligatoria opera como un límite efectivo al ejercicio de las competencias locales, la misma necesariamente ha de tener un carácter subsidiario respecto de las fórmulas de colaboración voluntaria.

7. La cooperación intraprovincial

Las figuras de la cooperación intraprovincial, es decir, aquellas que desarrollan las diputaciones con los ayuntamientos, se encuentran contempladas en el artículo 36.1 LRBRL. Y, de acuerdo con la jurisprudencia del TS, pueden señalarse las siguientes notas caracterizadoras:

A) Se trata de una competencia propia de las diputaciones provinciales atribuida directamente por la Ley de bases, y es, además, una competencia-deber.

B) El fin u objetivo de la cooperación es la gestión de las actividades y servicios públicos que competen a los entes locales, tal como aparecen en el artículo 25 LRBRL, pero sobre todo los relacionados como mínimos en el artículo 26.

C) Existe un doble criterio selectivo para establecer las prioridades:

El tamaño de los municipios o su capacidad económica y de gestión a que alude el artículo 36 y que opera en sentido inverso, a menor capacidad mayor intensidad de la cooperación.

La calidad de los servicios, como señala el artículo 30.4 TRRL: la preferencia entre los distintos servicios mínimos a que alude el número anterior se determinará sobre la base de los objetivos a que se refiere el artículo 36.2.a) LRBRL, atendiendo a las circunstancias de cada municipio y con respecto a las prioridades sectoriales que se determinan en la forma establecida en el artículo 59 de esta Ley. Asimismo, debe tenerse en cuenta que la cooperación puede ser total o parcial, según aconsejen las circunstancias económicas de los municipios interesados.

D) Los medios disponibles por las diputaciones para la cooperación son: a) los medios económicos propios de las mismas que se asignen; b) las subvenciones que conceda el Estado o la Comunidad Autónoma; c) las subvenciones o ayudas de cualquier procedencia; y d) el producto de operaciones de crédito.

E) Las formas o instrumentos de cooperación son: a) asistencia administrativa en el ejercicio de las funciones públicas necesarias; b) asesoramiento jurídico, económico y técnico; c) ayudas de igual carácter en la redacción de estudios y proyectos; d) subvenciones a fondo perdido; e) ejecución de obras e instalaciones de servicios; f) concesión de créditos; g) creación de consorcios u otras formas asociativas legalmente autorizadas; h) suscripción de convenios administrativos, e i) cualesquiera otras que la Diputación establezca con arreglo a la ley.

La STS de 10 de junio de 2010 (rec. de cas. 4891/2009) señala que “para alcanzar el objetivo de la prestación integral del servicio obligatorio en el seno de la Diputación la norma reclama de dicho ente la creación de dos tipos de fórmulas de colaboración, orientadas ambas a ‘flexibilizar y prevenir disfunciones derivadas del propio sistema de distribución de competencias’ [STC 214/1989, de 21 de diciembre, FJ 20 f]: la coordinación y la cooperación. En este sentido, el Tribunal Constitucional ha señalado desde muy temprano que, ‘[l]a diferencia existente entre las técnicas de cooperación y las de coordinación encuentra, en efecto, una adecuada expresión en la L. R. B. R. L., dado que, junto a los arts. 57 y 58, en los que se expresan esas técnicas cooperativas, ya sea funcional u orgánicamente, en los arts. 10.2, 59 y 62, se concretan facultades de coordinación de las Administraciones Públicas’ [STC 214/1989, de 21 de diciembre, FJ 20 f]; en el mismo sentido, STC 331/1993, de 12 de noviembre, FJ 5 A)]. ‘La Administración local y las demás Administraciones Públicas –señala con carácter general el art. 10.1 LBRL– ajustarán sus relaciones recíprocas a los deberes de información mutua, colaboración, coordinación y respeto a los ámbitos competenciales respectivos.’

“En particular, el art. 10.2 de la LBRL dispone que ‘[p]rocederá la coordinación de las competencias de las entidades locales entre sí y, especialmente, con las de las restantes Administraciones Públicas, cuando –como sería el caso– las actividades o los servicios locales trasciendan el interés propio de las correspondientes entidades, incidan o condicionen relevantemente los de dichas Administraciones o sean concurrentes o complementarios de los de estas’; el art. 31.2.b) LBRL establece como un fin propio es específico de la provincia el de ‘[p]articipar en la coordinación de la Administración local con la de la Comunidad Autónoma’; y, como ya hemos señalado, el art. 36.1.a) LBRL señala como competencia propia de la Diputación la ‘coordinación

de los servicios municipales entre sí para la garantía de la prestación integral y adecuada’ en la totalidad del territorio provincial de los servicios de competencia municipal a que alude el art. 31.2.a) LBRL.

“Y, de los caracteres más sobresalientes que el Tribunal Constitucional ha identificado en la figura de la coordinación –en una doctrina que, aunque dictada en ocasiones en relación con la colaboración entre el Estado y las comunidades autónomas, resulta trasladable aquí *mutatis mutandi*–, merece la pena ahora destacar cuatro. En primer lugar, que la coordinación ‘persigue la integración de la diversidad de las partes o subsistemas en el conjunto o sistema, evitando contradicciones y reduciendo disfunciones que, de subsistir, impedirían o dificultarían, respectivamente, la realidad misma del sistema’ [entre las últimas, SSTC 194/2004, de 4 de noviembre, FJ 8; y 13/2007, de 18 de enero, FJ 7]. En segundo lugar, que la coordinación tiene lugar en aquellas materias en las que existen competencias de la Comunidad Autónoma [diputaciones provinciales] y los municipios [del Estado y las comunidades autónomas] que deben ser coordinadas (STC 194/2004, de 4 de noviembre, FJ 8). En tercer lugar, que esa coordinación corresponde hacerla a la Comunidad Autónoma [Diputación Provincial] [el Estado] (STC 194/2004, de 4 de noviembre, FJ 8), de manera que puede afirmarse que en este ámbito la Comunidad de Madrid [Comunidad uniprovincial que asumió las competencias de la Diputación Provincial] impone fórmulas de coordinación que los municipios tienen necesariamente que asumir, razón por la cual el Tribunal Constitucional ha conectado la coordinación con la idea de ‘imposición’ (STC 194/2004, de 4 de noviembre, FJ 9). Y, finalmente, que la Comunidad Autónoma, [Diputación Provincial], al coordinar las competencias de los municipios debe, obviamente, respetarlas (STC 194/2004, de 4 de noviembre, FJ 8) o, dicho de otro modo, que la coordinación no puede determinar que la Comunidad Autónoma de Madrid [Diputación Provincial] asuma competencias que no le corresponden. Así lo dejan claro tanto el art. 10.3 LBRL, al disponer que ‘[l]as funciones de coordinación no afectarán en ningún caso a la autonomía de las entidades locales’, como el art. 55 LBRL, que señala que para ‘la efectividad de la coordinación y la eficacia administrativas’, las comunidades autónomas y las entidades locales ‘deberán en sus relaciones recíprocas’ respetar ‘el ejercicio legítimo por las otras Administraciones de sus competencias y las consecuencias que del mismo se deriven para las propias.’

“Es verdad que la LBRL no alude solo a la que podríamos llamar colaboración ‘forzosa’ o coordinación, sino que, como indica el Ayuntamiento [...], también se refiere en algunos de sus preceptos a la cooperación de la provincia –así pues, la Comunidad Autónoma de Madrid– con los municipios. Así, con carácter general, el art. 36.1.b) LBRL establece entre las competencias propias de la Diputación (léase Comunidad de Madrid) la ‘asistencia y la cooperación jurídica, económica y técnica de los municipios, especialmente los de menor capacidad económica y de gestión’; y, en particular, como ya hemos reflejado, el art. 36.2.b) LBRL dispone que la Diputación (Comunidad de Madrid) asegura el acceso de la población de la provincia al conjunto de los servicios mínimos de competencia municipal, como el de prevención y extinción de incendios, y la mayor eficacia y economicidad en la prestación de los mismos ‘mediante cualesquiera fórmulas de asistencia y cooperación con los municipios’. Y la cooperación, de acuerdo con el Tribunal Constitucional, se define, entre otros, por los siguientes rasgos: a) en primer lugar, obliga a establecer fórmulas de colaboración en aquellos casos en los que en una misma materia la Comunidad Autónoma [Diputación Provincial] y los municipios [el Estado y las comunidades autónomas] tienen competencias compartidas o concurrentes (SSTC 118/1996, de 27 de junio, FJ 66; y 13/2007, de 18 de enero, FFJJ 7 y 8); b) en segundo lugar, en la cooperación todas las partes implicadas, en principio, parten de una situación de equilibrio, de donde se infiere que la cooperación, a diferencia de la coordinación, tiene carácter voluntario, no puede ser impuesta (STC 102/1995, de 26 de junio, FJ 31); c) en tercer lugar, que ‘su instrumentación y puesta en práctica no permite alterar las competencias de los sujetos llamados a cooperar’ (STC 194/2004, de 4 de noviembre, FJ 9). Esto último es algo que especifica el art. 57 LBRL, en virtud del cual, la ‘cooperación económica, técnica y administrativa’ entre la Administración local y la de las comunidades autónomas ‘se desarrollará con carácter voluntario, bajo las formas y en los términos previstos en las leyes, pudiendo tener lugar, en todo caso, mediante los consorcios o convenios administrativos que suscriban.’

“Dentro de las fórmulas de cooperación puede incluirse la llamada encomienda de gestión regulada en el art. 15 de la Ley 30/1992, precepto que, entre otras cosas, establece que la ‘realización de actividades de carácter material, técnico o de servicios de la competencia’ de las entidades de derecho público podrá ser

encomendada a otras entidades ‘por razones de eficacia o cuando no se posean los medios técnicos idóneos para su desempeño’ (apartado 1); que la ‘encomienda de gestión no supone cesión de la titularidad de la competencia ni de los elementos sustantivos de su ejercicio’ (apartado 2); y, en fin, que, con carácter general, cuando ‘la encomienda de gestión se realice entre órganos y entidades de distintas Administraciones se formalizará mediante firma del correspondiente convenio entre ellas’ (apartado 3)”.

8. Asistencia

De manera particular, la doctrina del TC y la jurisprudencia del TS contemplan las siguientes formas de asistencia:

A) Convenios de colaboración. Estos convenios constituyen una figura negocial en torno a la cual se desarrolla una colaboración bilateral.

La capacidad de las Administraciones para la celebración de convenios deriva de su propia personalidad jurídica, tal y como ha sido reconocida por el Tribunal Constitucional (SSTC 71/1983, de 29 de julio; 123/1984, de 18 de diciembre; 93/1986, de 14 de julio; y 86/1988, de 3 de mayo, entre otras).

Los convenios están regidos por el principio de voluntariedad y libre consentimiento de las Administraciones, que deciden ejercitar sus competencias de común acuerdo. Sistemáticamente se ubican en la teoría de la organización administrativa.

Aunque no se trata de contratos, no suponen la mera aplicación de efectos legales, sino que descansan en la autonomía de la voluntad administrativa ejercida en el marco del ordenamiento jurídico. Crean *ex voluntate* derechos y obligaciones que afectan al ejercicio de las competencias, no a la titularidad de estas.

Precisamente, de la referida naturaleza negocial derivan ciertos límites. En primer lugar, los que derivan del carácter indisponible de la competencia, de manera que el convenio no puede servir para alterar la distribución constitucional y estatutaria de la competencia. Así lo ha entendido la doctrina del Tribunal Constitucional (SSTC 71/1983, 11/1984, 95, 96/1986 y 13/1992). La eficacia de los convenios queda, pues, sujeta al límite de su adecuación al orden constitucional y legal de competencias. Pero, en lo demás, el convenio vincula y obliga a las partes con arreglo a su propio contenido. Como señala una STS de 16

de julio de 1997, el artículo 57 LRRL se refiere a los convenios administrativos como instrumentos de cooperación económica, técnica y administrativa entre la Administración local y las Administraciones del Estado y de las comunidades autónomas. Convenios estos que tienen la misma significación en el ámbito de las relaciones administrativas entre entidades locales, y a los que resulta aplicable el principio de que, en ningún caso, pueden suponer alteración o renuncia de las propias competencias legalmente atribuidas. Pero, respetado este ámbito, vinculan a las partes con arreglo a su propio contenido.

En segundo término, cada Administración debe actuar en el ámbito de sus respectivas competencias determinadas por las normas reguladoras de la organización de cada ente.

El convenio es generador de obligaciones jurídicas con un contenido que puede ser diverso: aprobación de normas, realización de determinadas actuaciones administrativas, adopción de una concreta planificación o la participación en un determinado organismo.

Nada se ha previsto expresamente, con carácter general, sobre los efectos jurídicos derivados del incumplimiento de los compromisos asumidos por las partes. Debe estarse, por tanto, a las propias cláusulas de responsabilidad que puedan incorporar. El propio convenio puede establecer las medidas a adoptar frente a la Administración que incurra en incumplimiento o morosidad, sin perjuicio de la posibilidad de crear una comisión mixta de seguimiento a la que se atribuya la resolución de las cuestiones que la aplicación del convenio pueda suscitar.

La intervención jurisdiccional puede versar sobre la validez del convenio o sobre el contenido y alcance de las obligaciones de colaboración que de él surjan, resolviéndose las pretensiones ordinariamente en sede jurisdiccional contencioso-administrativa.

B) Consorcios. Los consorcios han tenido su presencia más característica en el ámbito de la Administración local, aunque bajo dicha denominación se incluyen realidades administrativas diversas que solo parcialmente encajan en una categoría jurídica unitaria.³

Los consorcios locales están contemplados en la LRRL, en el artículo 57, que los considera como uno de los medios de carácter voluntario a través de los cuales cabe canalizar la cooperación económica, técnica y administrativa, y en el artículo 87, que dispone que las entidades locales pueden constituir dichos consorcios con otras Administraciones Públicas para fines de interés común o con entidades privadas sin ánimo de lucro que persigan fines de interés público concurrentes con los de las Administraciones Públicas.⁴

Puede constituir y formar parte de consorcios cualquier entidad local del artículo 3 LRRL, no solo los municipios, provincias e islas, sino también las de ámbito territorial inferior al municipio, las comarcas, áreas metropolitanas y mancomunidades de municipios.

Dentro de las actividades de competencia local, los posibles objetos del consorcio son muy variados. Así, la jurisprudencia señala que: "No existen motivos que impidan la utilización de estos entes para las más diversas funciones y cometidos, siempre que no se salgan de la órbita funcional de la Administración local, ya que la fórmula empleada en el artículo 37 del Reglamento de

3. El artículo 6.5 LRJ y PAC prevé, sin embargo, la posibilidad de que los consorcios se integren por diversas Administraciones Públicas sin que ninguna de ellas tenga carácter de Administración local. El precepto contempla el Consorcio como organismo instrumental de gestión, creado en virtud de convenio y dotado de personalidad jurídica pública, cuyos fines y régimen organizativo y financiero se determinan en sus respectivos estatutos.

4. El TRRL se ocupa de los consorcios en tres lugares distintos de su articulado: al regular las competencias de la provincia, el artículo 30.6 enumera como forma de cooperación de las diputaciones con los municipios la creación de consorcios; en el capítulo dedicado a las relaciones interadministrativas, el artículo 70 menciona expresamente los consorcios entre las formas por las que las entidades locales pueden asumir o colaborar en la realización de obras o en la gestión de servicios del Estado, incluidos los de la Seguridad Social; y, en el capítulo dedicado a actividades y servicios, el artículo 110 aborda directamente el régimen de los consorcios. Les reconoce personalidad jurídica; señala que se crean por las Administraciones locales con otras Administraciones Públicas para fines de interés común, o con entidades privadas para fines de interés común, o con entidades privadas para fines de interés público concurrente; remite a sus estatutos las particularidades del régimen orgánico, funcional y financiero, así como la composición concreta de sus órganos de decisión, que incluirá a representantes de las distintas entidades consorciadas; y establece que para la gestión de los servicios de su competencia pueden utilizar cualquiera de las formas previstas en la legislación de régimen local.

La regulación general se completa por el Reglamento de servicios de las corporaciones locales (RSCL), de 17 de junio de 1955, que se ocupa de los consorcios en los artículos 37 a 40. Y por la LRJ y PAC, cuya normativa sobre los consorcios es declarada expresamente supletoria por el artículo 9.

La legislación sectorial prevé en ocasiones los consorcios con finalidad determinada, y, en algunos casos, establece singularidades en su régimen.

servicios de 1955 no puede ser más amplia al referirse tanto a la instalación como a la gestión de los mismos, tanto para la realización de las obras o instalaciones que sirven de soporte estructural a determinados servicios como para la gestión propia de estos”.

El origen de los consorcios, de carácter voluntario y asociativo, suele ser un convenio plurilateral. Y junto al convenio de constitución, las entidades consorciadas deben aprobar los estatutos que determinan las particularidades del régimen orgánico, funcional y financiero.

Para esta aprobación habrá de seguirse el procedimiento correspondiente según la legislación específica de cada una de las entidades consorciadas. En el caso de los municipios y provincias, la jurisprudencia exige acuerdo del Pleno del Ayuntamiento o la Diputación, adoptado por mayoría absoluta [artículos 22.1.b), 47.3, 49 LRRL y 70.27 ROF]. Ha desaparecido el mecanismo de tutela que suponía la aprobación por una Administración distinta, aunque la legislación catalana y andaluza dispone la remisión de los acuerdos a la Administración autonómica.

El régimen jurídico de los consorcios es el de las Administraciones Públicas, incluido el sometimiento a la jurisdicción contencioso-administrativa, sin que los estatutos puedan alterar esta aplicación general del Derecho Administrativo. Ello no impide la utilización instrumental del Derecho privado en igual medida que ocurre con la Administración local.

C) Constitución de órganos mixtos de colaboración con las entidades locales.

El artículo 58 LRRL alude a la cooperación orgánica, aunque con una cierta imprecisión terminológica, ya que se refiere al propio tiempo a la “coordinación”, sin diferenciar ambos principios como exige el rigor técnico.

No obstante, aunque existan órganos mixtos creados para llevar a cabo la técnica coordinadora, ha de reconocerse la posibilidad concreta de que tales órganos atiendan específicamente al criterio de cooperación.

Los órganos de colaboración pueden tener ámbito autonómico o provincial, y carácter general o sectorial (artículo 58.1 LRRL), y en ellos pueden participar tanto la Administración del Estado como las de las comunidades autónomas (artículo 58.2 LRRL).

9. Los planes provinciales de cooperación a las obras y servicios de competencia municipal (PPCOS)

A) Antecedentes.

Aunque existen diversos instrumentos de planificación provincial, los PPCOS constituyen la forma tradicional de cooperación de las diputaciones provinciales a las obras y servicios de competencia municipal. Y debe tenerse en cuenta que, precisamente, esta cooperación a los servicios mínimos municipales ha servido para dar contenido a la actuación de dichas diputaciones, completando sus históricas competencias sobre servicios de beneficencia y comunicaciones de la provincia.⁵

En época reciente la competencia provincial sobre los PPCOS se reconoce en el Real decreto 688/1978, de 17 de febrero, que prosiguió el proceso descentralizador que en esta materia había iniciado el Decreto 1087/1976, de 23 de abril. Este ya había encomendado a las diputaciones la tarea de estudiar, elaborar y ejecutar tales planes (artículo 2.1); un conjunto de atribuciones que se amplía con el Real decreto 688/1978, al reconocerles la facultad de aprobarlos

5. La Ley de bases de régimen local de 17 de julio de 1945, en su base 43, dispuso que las diputaciones cooperasen a la realización de los servicios municipales mínimos, cooperación que se desarrollaría en el texto articulado de la Ley de 16 de diciembre de 1959, artículos 255 a 258.

La Ley de bases de Haciendas locales de 3 de diciembre de 1953 estableció un arbitrio sobre la riqueza provincial, del que debía aplicarse una determinada cantidad fijada anualmente por el Ministerio de la Gobernación a la función cooperadora.

El texto refundido de la Ley de régimen local, de 24 de junio de 1955, dedicó la sección 3ª del capítulo primero, del título II, a la cooperación provincial de los servicios municipales. Las diputaciones debían cooperar a la efectividad de los servicios municipales, principalmente de los obligatorios, que no puedan ser establecidos por los ayuntamientos (artículo 255). Para el desarrollo de esta cooperación redactarán las diputaciones, oídos los ayuntamientos, planes bienales ordinarios que se ejecutarán anualmente.

El RSCL de 17 de junio de 1955, en el artículo 156, dispuso que las diputaciones provinciales y los cabildos insulares tendrán la misión obligatoria e inexcusable de cooperar a la efectividad de los servicios municipales. El procedimiento de elaboración del Plan suponía la redacción por las diputaciones, oídos los ayuntamientos, y la aprobación definitiva por las comisiones provinciales de servicios técnicos. Y serían estos órganos de composición mayoritariamente estatal los que, fundamentalmente, desde la Ley de presupuestos de 1957, canalizarían la cooperación provincial, subordinada a los planes estatales. De este modo las diputaciones, a través del arbitrio sobre la riqueza provincial, orientaron su cooperación a facilitar a los ayuntamientos incluidos en los planes de inversiones, las sumas necesarias para cubrir las aportaciones de los municipios, con lo que la cooperación quedaba desvirtuada, puesto que se orientaba a cubrir económicamente los servicios que el Estado eligiera, sin tener en cuenta los mínimos y obligatorios.

(artículo 9.1). En el sistema diseñado en este Real decreto, la participación estatal se concentraba fundamentalmente en contribuir, junto a las entidades locales citadas, a la financiación de los planes (artículo 2); correspondiendo, consiguientemente, al Consejo de Ministros la aprobación de la "distribución del crédito estatal" (artículo 3), y a las comisiones provinciales de colaboración del Estado con las corporaciones locales –entre otros aspectos– el control de la ejecución de las "obras y servicios en las que exista subvención estatal" (artículo 21).

Pero este régimen no tuvo aplicación práctica en Cataluña, según la STC 109/1998, de 21 de mayo, que resuelve diversas cuestiones de inconstitucionalidad acumuladas en relación con determinados preceptos de la Ley del Parlamento de Cataluña 5/1987, de 4 de abril, del régimen provisional de competencias de las diputaciones provinciales, y de la Ley del Parlamento de Cataluña 23/1987, de 23 de diciembre, por la que se establecen criterios de financiación de las obras y servicios a incluir en el Plan único de obras y servicios. En efecto, el Real decreto ley 41/1977, de 29 de septiembre, por el que se restableció provisionalmente la Generalidad, había reconocido a esta la atribución de "integrar las actuaciones de las diputaciones de Barcelona, Gerona, Lérida y Tarragona, en cuanto afecte al interés general de Cataluña, y coordinar sus funciones en el ámbito de la Generalidad, manteniendo dichas diputaciones su personalidad jurídica" [artículo 6 b)]. Consecuentemente, muy poco tiempo después de aprobarse el nuevo sistema de planes provinciales, se diseña un específico modelo para Cataluña en el Real decreto 2515/1978, de 26 de julio. Su artículo 2, "para la debida coordinación" de todas las Administraciones involucradas, prevé en su párrafo segundo, que la Generalidad confeccionase, aprobase y ejecutase un Plan único de obras y servicios para su territorio; así como que la aportación estatal a la realización de dicho Plan se librase a la Generalidad, a quien correspondería su distribución de conformidad con el Plan. Y el párrafo tercero del artículo 2 transfirió, asimismo, a la Generalidad las funciones que correspondían a las comisiones

provinciales de colaboración del Estado con las corporaciones locales de Barcelona, Gerona, Lérida y Tarragona.

Invocando expresamente el indicado artículo 2 del Real decreto 2115/1978 y el artículo 6 del Real decreto ley 41/1977, el primer texto normativo de la Generalidad sobre el particular, el Decreto de 17 de abril de 1979, mantuvo el Plan único como absorbente de los planes provinciales.

Los reales decretos 1673/1981 y 2689/1981 sirvieron para adecuar a los presupuestos constitucionales el régimen jurídico de los PPCOS, constituyendo los antecedentes del sistema de la LRBRL.

El artículo 36.2.a) LRBRL denomina al Plan de que se trata provincial de cooperación a las obras y servicios de competencia municipal, y contiene una regulación de su contenido y procedimiento.⁶

B) Naturaleza del PPCOS.

Conforme al artículo 36.2.a) LRBRL,⁷ los PPCOS tienden a garantizar unos mínimos estándares en la prestación de servicios públicos municipales, y a corregir desequilibrios prestacionales, incidiendo especialmente en las áreas municipales más desfavorecidas.

La acción planificadora provincial cumple una función esencial en la coordinación y cooperación de los servicios municipales, pero también interviene en la articulación coordinada del poder público territorial en materia de cooperación [artículo 31.2.b) LRBRL].

Si bien, debe tenerse en cuenta que dicha planificación ha de abordar un doble problema. De un lado, el respeto a los límites que impone la autonomía local, lo que exige que el acto complejo en que se traduce el PPCOS se revele como la consecuencia del acuerdo y no de la imposición unilateral de criterios. De otro, la superación de la situación de desconfianza entre las comunidades autónomas y diputaciones, evidenciada tanto en la canalización de la cooperación autonómica a los municipios al margen de la actuación provincial, como en la frecuente tendencia de las comunidades autónomas a asumir competencias identificables con las que tradicionalmente se inscriben en el ámbito de la planificación provincial o próximas a estas.

6. Dicha regulación ha de completarse, por lo que a la normativa estatal se refiere, con lo establecido en los artículos 30 a 34 del TRRL y el RD 835/2003, de 27 de junio (derogatorio del anterior RD 1328/1997, de 20 de agosto) por el que se regula la cooperación económica del Estado a las inversiones de las entidades locales.

7. El precepto dispone que para hacer efectiva la coordinación de los servicios municipales en orden a la prestación integral y adecuada de los mismos en todo el territorio provincial, así como la asistencia y cooperación jurídica, económica y técnica a los municipios de menor capacidad económica y de gestión, las diputaciones aprobarán anualmente un Plan provincial en cuya elaboración deben participar los municipios de la provincia.

El PPCOS tiene un doble carácter en cuanto a su finalidad: es, al mismo tiempo, de cooperación y coordinación para la prestación de los servicios municipales obligatorios. Pero aun así la Diputación no adquiere la titularidad de las obras y servicios a los que afecta el Plan, que siguen siendo municipales. En este sentido es un mecanismo de cooperación interadministrativa, en cuanto contempla una actuación conjunta dentro de las respectivas competencias para la consecución de un fin determinado. De ello deriva una doble consecuencia: por una parte, cualquier inclusión en el PPCOS de obras y servicios que no sean municipales supondría una desviación de su contenido material; por otra, no parece admisible la inclusión en el Plan de determinada obra o servicio municipal frente a la negativa del Ayuntamiento a su realización. No cabe apelar a dicho instrumento para incorporar al Plan obras o servicios no consentidos por el respectivo Ayuntamiento. Otra cosa podría suponer una subrogación inexistente de la Diputación en las competencias municipales.

En el mismo sentido, una STS de 3 de abril de 1998 se manifiesta en los siguientes términos: “Los expresados términos literales del precepto [art. 36.2 LRBRLL] dotan de una cierta ambigüedad a la planificación provincial de que se trata, al presentarla simultáneamente como instrumento de coordinación [letra a) del apartado 1] y de cooperación [letra b) del apartado 1], con las consecuentes dificultades de interpretación y aplicación práctica. Sin embargo, desde el punto de vista de las diputaciones, resulta preferente su carácter de mecanismo de cooperación con las entidades municipales de la provincia, puesto que no solo es el propio precepto el que califica como de ‘cooperación’ a los planes, sino que también es esta la naturaleza que resulta de su regulación sistemática contenida en los artículos 32 y siguientes del TRRL. En resumen, puede decirse que los planes provinciales de cooperación son realmente ‘planes de cooperación’, sin perjuicio de que a través de esta cooperación logre la Diputación coordinar los esfuerzos de las entidades locales que intervienen.

“(…) Es cierto que, como se ha razonado, los planes provinciales de cooperación persiguen, junto a la preferente finalidad de ‘cooperación’, una cierta función de ‘coordinación’ en el aseguramiento y garantía de la adecuada prestación de los servicios municipales, especialmente de los mínimos establecidos en el artículo 26.1 LRBRLL, pero en ningún caso ello supone

que la Diputación asuma la titularidad de los servicios y obras que ostentan los municipios.

“(…) En definitiva, la naturaleza del Plan provincial de cooperación (...) no puede llevar a otra consecuencia que la de excluir de él cualquier obra que cuente con la negativa del correspondiente Ayuntamiento afectado y entender, incluso, que la propuesta de inclusión de la obra corresponde a la propia corporación municipal”.

La ya citada STC 109/1998, de 21 de mayo, resalta, sin embargo, que “el Plan único de Cataluña es sustancialmente un instrumento de la actividad coordinadora atribuida a la Comunidad Autónoma, con el que se persigue la más adecuada armonización de la actividad de las diversas Administraciones Públicas implicadas. Conveniente concertación que, en aras del principio constitucional de eficacia (art. 103.1 CE), se halla en el origen de los instrumentos coordinadores en general y del Plan único de obras y servicios de Cataluña en particular, de suerte que este no puede quedar vaciado de contenido”.

En realidad, las disposiciones que imponen a las diputaciones que canalicen a través del Plan único las cantidades destinadas a inversiones de obras y servicios municipales, implican de hecho la supresión de la figura de los planes provinciales en el territorio catalán [artículos 9.1.a) y 10.2.c) de la Ley 5/1987, y 2.1.c) de la Ley 23/1987].

La jurisprudencia del Tribunal Supremo (SSTS de 8 de marzo de 1999, rec. de cas. 644/1997, de 20 de julio de 1999, rec. de cas. 4947/1992 y 8064/1992, y de 27 de junio de 2003, rec. de cas. 10595/1998) ha interpretado y aplicado la doctrina contenida en la STC 109/1998, en los siguientes términos:

“(…) la referida sentencia constitucional zanja el debate sobre la competencia de la Generalidad de Cataluña para imponer a las diputaciones provinciales de su territorio la instrumentación exclusiva a través del Plan único de las inversiones que, con cargo a sus presupuestos, efectúen para la cooperación a las obras y servicios municipales [arts. 9.1 a) y 10.2 c) de la Ley 5/1987; y art. 2.1 c) de la Ley 23/1987], así como la canalización a su través de todos los demás recursos financieros que dichas corporaciones destinen, en concepto de cooperación económica, para la realización, la ampliación o la mejora de las obras y de los servicios de competencia municipal (art. 2.3 de la Ley 23/1987).

“(…) La conclusión final del debate es favorable globalmente para la Generalidad, a salvo la declaración

de inconstitucionalidad del artículo 2.3 antes citado. A dicha conclusión llega la sentencia del Tribunal Constitucional (...) con los siguientes argumentos, que sintéticamente transcribimos:

"1. con la cláusula inicial del artículo 36.2 a) de la Ley de bases de régimen local ('Sin perjuicio de las competencias reconocidas en los estatutos de autonomía y de las anteriormente asumidas y ratificadas por estos'), quiso el legislador básico salvaguardar las atribuciones autonómicas ahora cuestionadas, admitiendo una peculiaridad en la propia Ley de bases, peculiaridad que va más allá de las normales facultades que dicha Ley reconoce a las comunidades autónomas para asegurar en su territorio la coordinación de los diversos planes provinciales. La referida cláusula permite excepcionar en Cataluña la aplicación del régimen común básico regulador de las relaciones entre las comunidades autónomas y las provincias en punto a la cooperación económica con los municipios, que se instrumenta a través de la actividad planificadora.

"2. La remisión a las competencias preestatutarias, contenida en la cláusula sin perjuicio del art. 36.2 a) de la citada Ley de bases no viene, en último término, sino a respetar esta peculiaridad catalana, según la cual el Plan único tiene un carácter sustitutivo de los diversos planes provinciales. Es preciso, sin embargo, sean cuales fueren las concretas competencias que asumiese la Generalidad desde el 29 de septiembre de 1977 hasta la vigencia del Estatuto catalán (Disposición transitoria sexta, 6, EAC), reinterpretar aquellas -y, en su caso, adaptarlas o actualizarlas a la luz de los mandatos constitucionales y estatutarios.

"3. Las normas cuestionadas satisfacen la inexcusable participación de las diputaciones en la elaboración del Plan único, la adecuada correlación entre las aportaciones a dicho Plan y los municipios de su ámbito territorial en que aquellas repercuten y, en fin, la posibilidad de que las diputaciones catalanas desempeñen su competencia de cooperación económica a los municipios mediante cualquier otra fórmula (art. 89.2 de la Ley 8/1987, de 15 de abril, municipal y de régimen local de Cataluña), no necesariamente encauzada a través de las obligatorias aportaciones al Plan único.

"4. A partir de esta consideración, las disposiciones cuestionadas, en cuanto imponen a las diputaciones que canalicen a través del Plan único las cantidades destinadas a inversiones en obras y servicios municipales (lo

que implica de hecho el reconocimiento de la supresión de la figura de los planes provinciales en el territorio catalán) no son contrarias al orden constitucional. En concreto, queda admitida la adecuación a la Constitución tanto del artículo 9.1 a) de la Ley 5/1987, que de un modo expreso señala que las diputaciones instrumentarán exclusivamente vía Plan único dichas inversiones, como de los artículos 10.2 c) de la Ley 5/1987 y 2.1 c) de la Ley 23/1987, que, al mencionar tales aportaciones provinciales entre las fuentes de financiación del Plan único, traslucen el carácter obligatorio de este como vehículo canalizador de la totalidad de las inversiones que realicen las diputaciones en el tantas veces reiterado ámbito de cooperación económica.

"5. La competencia propia de cooperación económica a los municipios que ostentan las diputaciones no queda, sin embargo, agotada con la aprobación de un Plan anual de obras y servicios, tal como se infiere de lo establecido en el art. 36.2 b) LRRL, y es cabalmente esta circunstancia, es decir, la subsistencia de otras fórmulas y cauces para cumplir la función de cooperación económica a los entes municipales, no absorbidas por el Plan único de obras y servicios de Cataluña, la que suministra legitimidad constitucional a la delimitación del referido Plan único a cargo de la Generalidad.

"6. Desde la indicada perspectiva de carácter funcional o competencial, el artículo 2.3 de la Ley 23/1987, del Parlamento de Cataluña, no respeta la legislación estatal básica integrante del bloque de la constitucionalidad y debe ser declarado inconstitucional, al imponer la obligación de encauzar a través del Plan único, no solo el conjunto de las inversiones en obras y servicios municipales, sino toda suerte de manifestación de la cooperación económica con los municipios.

"7. Una vez depurada la Ley 23/1987 del artículo 2.3, el tenor literal del artículo 1.1 permite su interpretación conforme a la garantía institucional de la autonomía provincial, y entender, por consiguiente, que la cooperación económica a la que alude se circunscribe a la destinada a financiar inversiones en obras y servicios municipales. Así interpretada, cabe considerar que esta disposición no es contraria a la Constitución.

"(...) Quedan despejadas, pues, las dudas sobre la constitucionalidad del Plan único de obras y servicios de Cataluña, y de su carácter obligatorio como vehículo canalizador de la totalidad de las inversiones que realicen las diputaciones provinciales catalanas en aquel ámbito de cooperación económica (...)"

C) Procedimiento de aprobación.

En el iter procedimental de aprobación participan las distintas Administraciones.⁸ Si bien, la aprobación corresponde a la Diputación, determinando las preferencias con carácter discrecional y ponderando los intereses municipales contrapuestos dado el carácter limitado de los recursos; pero sobre la base de las iniciales solicitudes de obras y servicios y sin la imposición de estos frente a la negativa expresa del municipio afectado (STS de 3 de abril de 1998).⁹

En el mismo sentido, una STS de 14 de diciembre de 1998 (rec. de apel. 5388/92) señala que la interpretación del artículo 36 de la LRBRL, no autoriza a distinguir entre la coordinación que corresponde a la Diputación Provincial y la cooperación de esta con los municipios. Así se deduce del estudio del apartado a)

del artículo 36.2 de la Ley citada, teniendo en cuenta la remisión que se hace en dicho apartado y en el siguiente apartado b) al número anterior, es decir, al artículo 36.1 de la Ley. A la vista de dichos preceptos debe entenderse que el artículo 36.2 se refiere tanto a la coordinación como a la cooperación con los municipios. No pueden aceptarse en consecuencia los argumentos esgrimidos en el sentido de que, en ejercicio de las potestades de coordinación, puede actuar al aprobar el Plan sin tener en cuenta la voluntad de los municipios.

Según el citado artículo 36.2, apartado a), en la elaboración del Plan provincial han de colaborar los municipios afectados. Es cierto, por tanto, que la Diputación Provincial puede aprobar el Plan, pero resulta indispensable la colaboración de los ayuntamientos en cuanto órganos administradores de los municipios

8. La redacción corresponde a la Diputación con la participación de los ayuntamientos (artículo 36 LRBRL, 32.1 TRRL, y 8 y ss. RD 835/2003). Participación en la elaboración de las previsiones de ejecución de obras y servicios de su competencia, en la que ha de incluirse, al menos, la propuesta voluntaria de su inclusión por las siguientes razones adicionales: a) la base democrático-participativa del Plan, a cuya elaboración acuden los municipios suministrando datos, fijando prioridades de actuación o señalando deficiencias; b) el principio institucional organizativo de subsidiariedad que exige la atribución de competencias y responsabilidades públicas a las autoridades más próximas a los ciudadanos, que se encuentren en condiciones de ejercerlas (artículo 2.1 LRBRL y artículo 4.3 de la Carta europea de autonomía local); y c) la aportación económica que han de efectuar los municipios para la ejecución de las obras incluidas en el Plan que supone una incidencia en el ámbito presupuestario, que exige que la decisión no venga condicionada en términos impositivos por el acuerdo adoptado por otra Administración.

Luego, son trámites precisos la publicación en el Boletín Oficial de la Provincia para la formulación de alegaciones y de reclamaciones durante un plazo de diez días, y la participación que la ley reconoce a la Administración del Estado y de la Comunidad Autónoma (artículo 32.2 y 4 TRRL).

9. La ejecución corresponde a la Diputación, sin perjuicio de la posibilidad de que la asuman los municipios afectados, siempre que así lo soliciten. Las obras y adquisiciones se efectuarán por los procedimientos señalados en la legislación sobre contratación de las entidades locales, pudiéndose agrupar los proyectos por servicios o zonas, a fin de obtener ventajas económicas y facilitar la concurrencia de licitadores de reconocida solvencia. Efectuada la recepción definitiva de las obras que se ejecuten por las diputaciones, se entregarán las mismas a la entidad local que corresponda, a cuyo cargo correrá su conservación y mantenimiento.

El RD 835/2003, de 27 de junio, reguló la cooperación económica a los PPCOS, que se divide en tres capítulos, uno general y otros especiales relativos a intervenciones comunitarias cofinanciadas por el Programa de cooperación local y proyectos singulares de desarrollo local y urbano.

El capítulo general toma como objetivo prioritario la financiación de las inversiones necesarias para la prestación de los servicios mínimos obligatorios que determina el artículo 26 LRBRL.

Se regulan de manera especial las condiciones para la obtención de las subvenciones estatales, la elaboración y aprobación de los PPCOS, el libramiento de aquellas y la liquidación de los PPCOS y aplicación de remanentes.

La LRBRL establece dos mecanismos legales de incidencia en la planificación provincial de la cooperación. Uno a través del otorgamiento de subvenciones condicionadas a dichos planes, según expresa el artículo 36.2.a), in fine, LRBRL. Y otro mediante la articulación de los mecanismos coordinadores, dado que la Comunidad Autónoma podrá asegurar en su territorio la coordinación de los diversos planes provinciales de acuerdo con lo previsto en el artículo 59 de la Ley básica (artículo 36).

En líneas generales, las comunidades autónomas adaptan la planificación provincial a los intereses superiores a través de la elaboración de directrices a cuyo cumplimiento someten la labor cooperante de las diputaciones provinciales. En este sentido las comunidades autónomas pueden canalizar sus deberes de cooperación a los municipios a través de aportaciones económicas al PPCOS, sometiendo su disposición al cumplimiento de las directrices de coordinación. Así, las subvenciones condicionadas de las comunidades autónomas constituyen un instrumento subsidiario y derivado de la propia directriz, dado que la mayoría de las comunidades autónomas optan por iniciar el camino desde la creación de planes sectoriales, de cuya observancia se hace depender el otorgamiento o suspensión de las subvenciones condicionadas.

Ello no obsta a la posible articulación de la técnica de cooperación de las comunidades autónomas con los municipios por otras vías. Al respecto, la mayoría de las comunidades autónomas optan por crear sus propios fondos de ayuda municipal, estableciendo programas y planes de cooperación económica con los municipios y comarcas de su territorio al margen de la actividad que en este sentido puedan realizar las diputaciones provinciales. Tales acciones ponen en evidencia la dificultad de comunicación que existe entre la Comunidad y las diputaciones.

cuya autonomía se encuentra reconocida constitucionalmente, como ya declaramos en nuestra sentencia de 3 de abril de 1998, cuya doctrina es de plena aplicación en el caso de autos. Sin que pueda ser motivo suficiente para que el Plan provincial sea conforme a Derecho que los municipios no hayan impugnado dicho Plan. Por más que esta alegación pueda corresponder a la realidad, lo cierto es que ello no indica en modo alguno que aquellos municipios hayan prestado la necesaria colaboración activa.

Reitera la doctrina expuesta la STS de 20 de enero de 2005 (rec. de cas. 6904/2001):

“La naturaleza del Plan provincial de cooperación antes expuesta no puede llevar a otra conclusión que la de excluir de él cualquier obra que cuente con la negativa del correspondiente Ayuntamiento afectado y entender, incluso, que la propuesta de inclusión de la obra corresponde a la propia corporación municipal. Otra cosa supondría una efectiva subrogación de la Diputación en las competencias municipales apoyándose en una técnica de cooperación que no es atributiva de título competencial.

“La consecuencia inmediata del principio de inalterabilidad de los títulos competenciales, que redundará en el proceso de elaboración de los planes de que se trata, es que las obras han de ser propuestas por el Ayuntamiento regidor del territorio en que vayan a realizarse, y que ningún otro organismo puede decidir qué obras de esa competencia municipal son las convenientes para ese concreto municipio; otra conclusión supondría la intromisión de otro organismo en facultades y competencias municipales, resultándole inaceptable en un Estado compuesto como el español.

“Refuerzan la necesidad de esta inicial aceptación voluntaria de la obra o servicio por los municipios respectivos, además de los expuestos argumentos referidos a la autonomía municipal y a la titularidad de la competencia ejercida, otros como:

“a) La base democrático-participativa del Plan, a cuya elaboración acuden los municipios, suministrando datos, fijando prioridades de actuación o señalando las deficiencias.

“b) El principio institucional organizativo de subsidiariedad que exige la atribución de competencias y responsabilidades públicas a las autoridades más próximas a los ciudadanos, que se encuentren en condiciones de ejercerlas (art. 2.1 LRBRL y art. 4.3 de la Carta europea de autonomía local). Principio que enlaza de

modo claro con la exigencia de que los intereses colectivos de ámbito estrictamente local sean expresados por quienes tienen legitimación para ello. Como recuerda la sentencia de esta Sala de 20 de febrero de 1998, la Constitución (arts. 137 y 140) garantiza la autonomía de los municipios para la gestión de sus respectivos intereses. Los municipios son entidades básicas de la organización territorial del Estado y cauces inmediatos de participación ciudadana en los asuntos públicos, que gestionan con autonomía los intereses propios de las correspondientes colectividades (art. 1 de la L.B.R.L.). 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, derecho que en el nivel local puede ser ejercido más directamente, lo que permite una Administración a la vez eficaz y próxima al ciudadano (preámbulo de la Carta Europea de Administración Local de 15 de octubre de 1985, ratificada por España por Instrumento de 20 de enero de 1988, publicado en el BOE de 24 de febrero de 1989).

“c) La aportación económica que han de efectuar los municipios para la ejecución de las obras incluidas en el Plan supone una incidencia en el ámbito presupuestario, que exige que la decisión no venga condicionada en términos impositivos por el acuerdo adoptado por otra Administración; circunstancia esta que, precisamente, fue tenida en cuenta en la invocada sentencia de 23 de junio de 1989, al tratar de la delimitación de las respectivas actuaciones de la Diputación y Comunidad Autónoma en relación con un Plan único de obras y servicios” . ■