

EL PAPEL DE LAS DIPUTACIONES PROVINCIALES EN LA POTENCIACIÓN DE LAS COMPETENCIAS MUNICIPALES

Antonio T. Verdú Mira . Jefe del Servicio de Asistencia Técnica a Municipios y de Asesoramiento Jurídico de la Diputación de Alicante . Doctor en Derecho

Como resulta obvio el estudio de la descrita temática pasa necesariamente por analizar el debate persistente en los medios de comunicación sobre el nulo papel de las Diputaciones provinciales y su falta de sentido de su supervivencia en el actual Estado de las autonomías , enfatizando además que su auténtica alternativa es potenciar la normativa que imponga la fusión de los municipios .

Si bien es cierto , que en el debate político cualquier planteamiento ideológico merece su debido respeto en el marco de un Estado social y democrático de Derecho , cual es , el proclamado en el artículo 1.1 de la vigente Constitución de 1978 ; pero no es menos cierto , que los términos del debate del papel y la pervivencia de las Diputaciones en su vertiente jurídica no resultan tan sencillos de resolver precisamente por las normas que propiciaron su creación y la regulación jurídica de las mismas .

En primer lugar , conviene no olvidar que las Diputaciones provinciales y las provincias en tanto constituyen su ámbito territorial quedan sin duda alguna reconocidas en la vigente Constitución , en tanto elementos esenciales en la organización territorial del Estado , junto a las Comunidades Autónomas y los Municipios , gozando tales entes constitucionales de la correspondiente autonomía para la gestión de sus respectivas competencias , según reza el tenor literal del artículo 137 de la Constitución .

En el expresado sentido el constituyente de la vigente Carta Magna en el artículo 141.1 de la misma distingue con encomiable nitidez entre la provincia como ente local *“con personalidad jurídica propia , determinada por la agrupación de municipios “* , cuyo gobierno y administración se encomienda a las *“ Diputaciones u otras Corporaciones de carácter representativo “* añade el citado artículo 141 en su segundo apartado ; así como , también se menciona en dicho precepto constitucional en su indicado apartado primero a la provincia en tanto *“división territorial para el cumplimiento de las actividades del Estado “* , es decir , se consagra en la vigente Constitución la evolución que durante el siglo XIX y parte del siglo XX ha tenido la institución provincial , cuyo nacimiento en la Constitución de Cádiz y su posterior evolución vinieron marcadas en delimitar y cifrar la función esencial de las provincias en su vertiente de Administración periférica del Estado , cuya cabeza se asigna a los Delegados del Gobierno conforme establece la Constitución de 1978 en su artículo 154 y que la legislación infraconstitucional los complementa con la previsión de los Subdelegados del Gobierno en cada provincia .

Pero la indicada vertiente de la provincia como Administración periférica del Estado que parece que nadie cuestiona no es la vertiente obviamente que aquí nos interesa , sino la consideración constitucional de la provincia como ente local , integrada por la agrupación de municipios y gobernada como regla general por las Diputaciones gozando a su vez del

reconocimiento constitucional de su autonomía , que regulan como hemos indicado los artículos 137 y 140 de la Constitución de 1978 . En esta vertiente dicho sea de paso el antecedente histórico no se reconduce a la Constitución de 1812 , ni a la división territorial que se conoce con el nombre del primer Ministro de Fomento del Estado español que fue el granadino Javier de Burgos , sino que el bosquejo histórico de la provincia como ente local hay que encontrarlo en el aspecto orgánico y competencial en la Constitución de 1869 – nacida tras la Revolución de septiembre de 1868 , llamada “La Gloriosa “ que inició el denominado Sexenio Revolucionario - , que por primera vez considera la existencia de intereses propios provinciales y sienta las bases para que la legislación en su desarrollo , la Ley Provincial de 1870 , contemple como así se produjo que la Presidencia de la Diputación , ya no corresponda al máximo dirigente de la Administración periférica del Estado sino a un Diputado provincial elegido por el resto de los miembros que integran la Diputación y sobre todo , regular el perfil de la provincia como ente local entendido como un auténtico Ayuntamiento de los Ayuntamientos se debió sin duda alguna a la obra del denominado Estatuto Provincial de 1925 .

Por tanto , el estatus de la provincia como ente local lo establece y reconoce la propia Constitución de 1978 , **por lo que desde dicha consideración tanta legitimidad constitucional tiene la Provincia como ente local como la Comunidad Autónoma** , con la peculiaridad que el régimen competencial de las Comunidades Autónomas sí que se establece en la propia Constitución reconociéndole ésta su potestad legislativa – artículos 148 , 149 , siguientes y concordantes - ; mientras que respecto de las Provincias como entes locales al igual que los Municipios , la Constitución actual no establece sus competencias pero prevé que la competencia legislativa en materia de régimen local se comparte entre el Estado central y las Comunidades Autónomas , es decir , el régimen local español tiene en expresión del Tribunal Constitucional un marcado “*carácter bifronte*” en el sentido expresado – artículo 149.1.18º de la Constitución - .

O lo que es lo mismo , fijado el estatus de la provincia como ente local en la vigente Constitución , su auténtico rol o ámbito competencial se establece en la legislación de su desarrollo , en especial en la Ley 7/1985 que fijó las Bases del Régimen Local y en concreto en su artículo 36 , donde se prescribe que las competencias provinciales en el sentido que nos ocupa se integran por la suma de competencias establecidas al respecto por la legislación sectorial estatal y de las Comunidades Autónomas , pero en todo caso se establecen en dicho precepto la relación de competencias mínimas e ineludibles atribuidas a las Diputaciones , destacando la competencia relativa a la asistencia y a la cooperación jurídica , económica y técnica a los Municipios en general y especialmente a los de menor capacidad económica y de gestión para que los mismos implanten y presten en adecuadas condiciones los servicios municipales mínimos establecidos legalmente , constituyendo su instrumento estrella en la intervención municipal la aprobación anual del plan provincial de cooperación a las obras y servicios de competencia municipal , resultando constatable el notorio y notable incremento de las competencias de las Diputaciones provinciales tras la última reforma operada de la Ley 7/1985 mediante la Ley 27/2013 , donde tales competencias afectan ya a los Ayuntamientos menores de 20.000 habitantes e incluso , a la totalidad de municipios de la provincia en cuanto a la prestación y coordinación en la prestación unificada de los servicios supramunicipales , así como el seguimiento de los costes efectivos de tales servicios y el papel estelar de las

Diputaciones en la elaboración de los planes económicos-financieros de todos los municipios de la provincia .

En el sentido indicado , el Tribunal Constitucional en cuanto intérprete supremo de la Constitución ha fijado una reiterada doctrina en su sentencias afirmando sin ambages que el rol de las Diputaciones que garantiza la Constitución y la Ley estatal en su desarrollo viene constituida por la función de relevancia constitucional en la asistencia y cooperación municipal en sus diversos grados y ámbitos a fin de garantizar debidamente los principios de solidaridad y equilibrio intermunicipales , constituyendo dicha función constitucional el núcleo duro de las competencias de las Diputaciones y que la misma no puede ni fagocitarse ni siquiera minorarse por la Comunidad Autónoma respectiva .

Además en el caso de la Comunitat Valenciana , su Estatut d ´Autonomía con rango de Ley Orgánica reconoce en su artículo 66 a las tres Diputaciones Provinciales como *“expresión , dentro de la Comunitat Valenciana , de la autonomía provincial ...”*

Dicha regulación se desarrolla en la Ley de la Generalitat 8/2010 , de Régimen Local de la Comunitat Valenciana , en sus artículos 48 a 52 , donde se incide en el régimen competencial de las Diputaciones provinciales dirigido en esencia a prestar la debida asistencia y cooperación a los municipios de la provincia respectiva con preferencia respecto a la prestación de los denominados servicios municipales obligatorios y en especial , en municipios con el régimen especial de gestión compartida regulado en tal Ley e incluso , se reconoce como fin y competencia de las Diputaciones el fomento y la administración de los intereses peculiares de la provincia ; así como , establece dicha Ley de la Generalitat en su artículo 52 , que si la Generalitat pretendiera coordinar las funciones propias de las Diputaciones que sean de interés general para la Comunitat Valenciana debe instrumentarse tal iniciativa mediante Ley de Les Corts aprobada por mayoría absoluta de los miembros integrantes de dicha Cámara , debiendo concretar la misma las fórmulas generales de coordinación y la relación de funciones que han de ser coordinadas , *“fijándose , si es el caso , las singularidades que , según la naturaleza de la función , sean indispensables para su más adecuada coordinación .”*

Es menester recordar que el Tribunal Constitucional en su Sentencia 27/1987 , de 27 de febrero , establece con minuciosa precisión como debe interpretarse constitucionalmente la competencia interadministrativa de coordinación al enjuiciar la Ley 2/1983 , de 4 de octubre , de la Generalitat Valenciana , por las que se declaran de interés general para la Comunitat Valenciana determinadas funciones propias de las Diputaciones Provinciales y que entiendo que tal Ley se derogó tácitamente por la disposición derogatoria primera en su apartado 2 de la Ley de la Generalitat 8/2010 en concordancia con su expresado artículo 52 y también expresamente se derogó en dicha disposición derogatoria primera en su letra a) el Decreto del Consell 129/1985 , de 23 de agosto , que desarrollaba dicha Ley .

El Tribunal Constitucional en su indicada sentencia mantuvo entre otras consideraciones que la competencia de coordinación constituye un límite al pleno ejercicio de las competencias propias , por lo que su atribución sólo puede tener rango de ley ; la competencia de coordinación en ningún caso puede llegar a constituir *“un poder de dirección política”* sobre el ejercicio de las competencias del ente coordinado y en todo caso , el ejercicio de la competencia de coordinación presupone la titularidad de las competencias del ente/es

que se coordina/n - en dichas notas se sigue a Rivero Ysern en su *Manual de Derecho Local* y a los propios Fundamentos Jurídicos de tal Sentencia , **así como tales notas y consideraciones jurídicas también resultarían de aplicación aunque se considere vigente la Ley de la Generalitat 2/1983 por no derogarse expresamente la misma por la también Ley de la Generalitat 8/2010 , que insisto cuyo enjuiciamiento provocó la indicada sentencia del TC 27/1987 - .**

En consecuencia con lo expuesto , las Diputaciones provinciales en la Comunitat Valenciana gozan de la legitimidad y la protección que les reconoce la propia Constitución y el bloque llamado de constitucionalidad en su desarrollo , que abarcaría también el vigente Estatut d'Autonomía y la Ley de la Generalitat 8/2010 de Régimen Local como se ha expuesto .

Y en segundo lugar , siendo los Municipios como se ha manifestado los beneficiarios directos de las competencias de las Diputaciones , también es necesario partir de su reconocimiento constitucional y de su autonomía mencionada en el artículo 137 y reiterada expresamente en el artículo 140 de la vigente Constitución , cuyo núcleo duro de tal nota lo constituye según constante doctrina del Tribunal Constitucional en sus sentencias que quede preservada su potestad de autoorganización en un sentido amplio y así se reconoce en el artículo 4.1.a) de la Ley 7/1985 , o lo que es lo mismo , no puede jurídicamente existir y operar la autonomía municipal constitucionalmente garantizada si no se protege la potestad de autoorganización municipal y ello resulta predicable para todos los municipios sin excepción que integran la planta municipal heredera de la Constitución de 1812 y que se cuantifican en más de ocho mil en todo el Estado y nada tiene que ver al respecto su número de habitantes , ni su capacidad de gestión .

Abundando en dicha invariante constitucional precisamente la Ley 27/2013 en tanto última versión de la Ley 7 /1985 , en su artículo 13 parte de la nota de la voluntariedad para que los municipios colindantes y dentro de una misma provincia puedan fusionarse mediante la suscripción del correspondiente convenio de fusión , correspondiendo en este caso a las Diputaciones la coordinación y supervisión de la adecuada integración de los servicios resultantes del proceso de fusión , pero insisto se parte de la voluntariedad de los municipios en cuestión , es decir , la resolución municipal de la fusión indicada no es sino una manifestación de la protegida constitucionalmente autonomía municipal cuya manifestación más genuina es la potestad de autoorganización , teniendo presente que el indicado extremo resultaría compatible con la previsión en la mentada norma estatal como así lo hace la misma y en su caso , en la legislación autonómica de determinadas medidas que fomenten la fusión de municipios si ello así se considera y aprueba por los mismos , como en el caso previsto en el artículo 17 de la Ley de Régimen Local de la Comunitat Valenciana .

La única posibilidad que prevé el legislador estatal para que pueda operar una gestión integrada o coordinada de los servicios obligatorios municipales o incluso , una propuesta de fusión obligatoria con un municipio colindante de la misma provincia por impulso de la Administración General del Estado o en su caso , por la Comunidad Autónoma respectiva, según el municipio ostente o no el carácter de gran población es el escenario en que proceda la aprobación de un plan económico-financiero en los términos previstos en el artículo 116 bis

de la Ley 27/2013 – en concreto su apartado 2 , letras b) y f) - , pero teniendo presente que tal posibilidad también se sustentaría en el artículo 135 de la vigente Constitución y en la Ley Orgánica 2/2012 dictada en su desarrollo y supondrá afirmar que en este específico caso la autonomía municipal constitucionalmente garantizada cedería temporalmente a que la hacienda municipal en su conjunto tuviera la exigible también constitucionalmente disciplina presupuestaria y su correspondiente sostenibilidad financiera .

A mayor abundamiento de lo manifestado , también es menester traer a colación que la indicada función esencial de la Diputaciones Provinciales atribuida por el Tribunal Constitucional en punto a la asistencia y cooperación municipal respeta y satisface plenamente el concepto constitucional de autonomía municipal , incluso se podría decir más si cabe , en el sentido que la descrita función provincial es la más compatible con la mentada autonomía municipal pues satisface plenamente la autoorganización municipal en tanto núcleo duro de la misma , toda vez que dicha asistencia y cooperación provincial es rogada por el municipio y en nada afecta a la genuina organización municipal para la toma de decisiones ; aspecto éste que no concurre , ni mucho menos , cuando el municipio se integra en un ente supramunicipal , sea de carácter voluntario – mancomunidad e incluso consorcio – o de carácter obligatorio – comarca o área metropolitana – , donde el poder de decisión de los municipios estará en función de su número de habitantes o en su caso , de su aportación económica a la organización supramunicipal , su voto en consecuencia tendría carácter ponderado y ello determina que los municipios de menor número de habitantes pierden su capacidad de influencia , cuando ésta quedaría incólume cuando se presta la función provincial de asistencia y cooperación municipal como se ha dicho .

Pero siendo como se ha expresado los municipios los beneficiarios directos de la principal actividad constitucional que llevan a cabo las Diputaciones , no debemos olvidar que el beneficiario último de dicha función provincial es la ciudadanía como no puede ser de otra manera , pues a ella se dirige en definitiva la cooperación y asistencia municipal que llevan a cabo las Diputaciones y que su percepción de tal prestación estará en función de la capacidad de gestión de los municipios en cuestión , es decir , la percepción de la actividad de la Diputación por la ciudadanía será sin duda alguna mayor en los municipios de reducidas dimensiones y de escasa capacidad económica , en tanto el impulso provincial hará que tales municipios puedan implantar y prestar con las adecuadas condiciones los servicios municipales obligatorios o incluso , otros que no tengan dicho carácter como así ha sucedido y sucede en nuestra provincia cuando municipios que en la horquilla de más-menos mil habitantes disponen además de la implantación y prestación de los servicios obligatorios , de casa de cultura , museos , piscinas municipales u otras instalaciones, obras y servicios gracias a la intervención de la Diputación y evidentemente sus beneficiarios no son otros que sus vecinos , teniendo en todo caso presente que la elección de los Diputados Provinciales resulta plenamente democrática y dicha legitimidad democrática , por ende , impregna la organización y el funcionamiento de las Diputaciones Provinciales , pues aunque sea de carácter indirecto dicha elección , la misma está en función de los resultados obtenidos en las elecciones municipales según prescribe la Ley Orgánica 5/1985 de Régimen Electoral General , así como sistema de financiación de las Diputaciones se regula con meridiana claridad en el vigente Texto Refundido de la Ley de Haciendas locales aprobado por el Real Decreto Legislativo 2/2004 .

En conclusión , el diagnóstico de suprimir las Diputaciones desde un punto de vista jurídico no es nada sencillo , ni baladí , pues afecta como se observa a la mismísima línea de flotación de la organización territorial del Estado de rango constitucional , ya que pasa inexorablemente por modificar la vigente Constitución y el Estatut d´Autonomía y dicha operación jurídica sólo se puede llevar a cabo simultaneando la reforma de tales ámbitos del llamado bloque de constitucionalidad , pero en ningún caso el legislador autonómico puede fagocitar o soslayar sin más a la provincia como ente local y a su órgano de gobierno y de administración que son las Diputaciones Provinciales , ya que como dice el Tribunal Constitucional en reiterada doctrina jurisprudencial el régimen local tiene un nítido “carácter bifronte” según lo prescrito en el aludido artículo 149.1.18º de la Constitución y así lo reitera , como no podía ser de otro modo , el artículo 49.1.8ª del Estatut d´Autonomía en cuanto a las competencias de esta Comunitat en la regulación legislativa del régimen local y en tanto , siga vigente el indicado bloque de constitucionalidad la función primordial de las Diputaciones será como se ha indicado satisfacer en su integridad el principio constitucional de la autonomía municipal y por ende , potenciar las competencias municipales .

En el expresado sentido , la Diputación de Alicante en su legítima y legal potestad de autoorganización ha intentado materializar los aludidos imperativos impuestos por el bloque de constitucionalidad y por la última reforma de la Ley 7/1985 mediante la Ley 27/2013 , incrementando su plantilla de funcionarios habilitados de carácter nacional para que presten sus servicios en Ayuntamientos cuyo presupuesto no podría sostenerlos ; aportando funcionarios técnicos a los distintos municipios que los hayan demandado para la elaboración , supervisión y emisión de informes respecto de obra pública y obra de iniciativa privada ; creando y facilitando a los municipios de la provincia la administración electrónica y la contratación centralizada ; se ha prestado en la forma solicitada por los Ayuntamientos la asistencia jurídica , tanto en materia de informes en múltiples materias como en la defensa en juicio , así como la asistencia económica-financiera y de carácter informático , en especial respecto de los municipios con menor capacidad de gestión ; además obviamente de seguir prestando e incluso , mejorando el régimen de subvenciones a los municipios , de la aprobación anual del plan provincial de cooperación a las obras y servicios de competencia municipal y seguir siendo referentes a nivel nacional SUMA y el Departamento de Formación de esta Diputación .

PRECEPTOS PARA TENER EN CUENTA :

Ley 7/1985 en su versión de la Ley 27/2013 , arts. 26.2 – las dificultades de calificar las competencias previstas - y 3 ; 36 y 116 bis – competencia provincial universal - .

Ley 8/2010 de la Generalitat de Régimen Local , arts. 48 a 52 .

EL ESQUEMA DE LAS COMPETENCIAS PROPIAS DE LAS DIPUTACIONES PROVINCIALES
TRAS LA LEY 27/2013

1.Potenciación de las ya tradicionales competencias provinciales en la asistencia y cooperación jurídica , económica y técnica a las competencias municipales cuando así soliciten los Ayuntamientos , en especial y como mínimo a los municipios de menor capacidad económica y de gestión .

La reforma añade ámbitos materiales de dicha competencia provincial :

a)En todo caso , garantizará en los municipios de menos de 1.000 habitantes la prestación de los servicios de secretaría e intervención , así como la prestación de apoyo en la selección y formación del personal municipal y el soporte en la tramitación de los procedimientos municipales .

b)Como mínimo en los municipios con población inferior a los 20.000 habitantes la asistencia en la prestación de los servicios de gestión de la recaudación tributaria , en los servicios de apoyo a la gestión financiera , en los servicios de administración electrónica y en la contratación centralizada .

c)En todos los municipios de la provincia el seguimiento de los costes efectivos de los servicios prestados por los municipios de la misma y la elaboración y la coordinación de los planes económicos financieros en tales municipios .

2.La coordinación de la prestación de los servicios municipales para garantizar su prestación íntegra , eficaz , económica e incluso , unificada en el territorio provincial y a tal fin también se destina el tradicional Plan provincial de cooperación a las obras y servicios de competencia municipal y otros instrumentos de planificación , así como de medidas de fomento que se aprueben por la Diputación en base a su potestad de autoorganización .

3.La prestación de servicios públicos de carácter supramunicipal

4.La cooperación provincial con las competencias de otras Administraciones Públicas en el fomento y el desarrollo económico y social en la planificación del territorio provincial

5.El fomento y la administración de los intereses peculiares de la provincia – art. 48.2.c) de la Ley 8/2010 de la Generalitat , de Régimen Local de la Comunitat Valenciana -

6. Las potenciales competencias provinciales que debería clarificar el legislador mediante una reforma de la Ley 27/2013 : el supuesto de su art. 26.2 ; las competencias de tratamiento de residuos y de prevención y extinción de incendios previstas en su art. 36.1.c) , así como la competencia prevista en el art .36.1.i)

ADEMAS DE LAS EXPUESTAS COMPETENCIAS PROPIAS HABRIA QUE SUMAR LAS EJERCIDAS POR DELEGACION –ART. 27 LEY 27/2013 – Y LAS IMPROPIAS – ART. 7.4 DE TAL LEY

- .