

La cooperación provincial para la realización de obras y prestación de servicios municipales

SUMARIO: I. PRECISIONES CONCEPTUALES: COOPERACIÓN, COLABORACIÓN, COORDINACIÓN. SIGNIFICADO Y ALCANCE DE ESTOS PRINCIPIOS. 1. La cooperación administrativa. Concepto. A. La titularidad de la competencia como límite a la cooperación. 2. La coordinación administrativa. A. Concepto. B. La coordinación condiciona el ejercicio de las competencias. Límites a este condicionamiento. II. COORDINACIÓN Y COOPERACIÓN EN LAS RELACIONES INTERADMINISTRATIVAS LOCALES. 1. La cooperación; técnicas para hacerla efectiva. 2. La coordinación. III. LA COORDINACIÓN DE LAS COMPETENCIAS PROVINCIALES EN LA NORMATIVA AUTONÓMICA. 1. Andalucía. 2. Aragón. 3. Cataluña. 4. Castilla-La Mancha. 5. Extremadura. 6. Galicia. 7. Murcia. 8. Valencia. 9. Conclusiones que se deducen tras el examen de esta normativa. IV. EL PLAN PROVINCIAL DE COOPERACIÓN A LAS OBRAS Y SERVICIOS DE COMPETENCIA MUNICIPAL. 1. El Plan Provincial de Obras y Servicios. 2. La cooperación estatal a los Planes Provinciales de Obras y Servicios. A. Programas Generales de Cooperación. B. Programas especiales de Cooperación. C. Programas Sectoriales. V. LAS AYUDAS ESTRUCTURALES DE LA UNIÓN EUROPEA A LAS ENTIDADES LOCALES. 1. Los Fondos Estructurales. A. Los Marcos Comunitarios de Apoyo. 2. Maastrich y la reforma de los Fondos Estructurales. 3. De nuevo a modo de recapitulación.

I. PRECISIONES CONCEPTUALES: COOPERACIÓN, COLABORACIÓN, COORDINACIÓN. SIGNIFICADO Y ALCANCE DE ESTOS PRINCIPIOS

1. LA COOPERACIÓN ADMINISTRATIVA. CONCEPTO

Como ha señalado ya la doctrina, resulta desalentador tratar de perfilar el contenido concreto de estos conceptos. Ni hay una clara diferenciación en las normas que los emplean ni la propia jurisprudencia

dencia de nuestro Tribunal Constitucional ha abordado de manera específica la naturaleza y alcance de este principio. Como indica CRUZ VILLALÓN, para el Tribunal Constitucional las tres expresiones son intercambiables y se usan de forma indistinta sin otra explicación, acaso, que la preferencia personal de los distintos ponentes ¹.

No es objeto por otra parte de este trabajo abordar específicamente una delimitación conceptual de estas figuras, a cuyo fin se dedican otros estudios en este número monográfico.

Es conveniente sin embargo, apuntar, al menos brevemente, los eventuales criterios diferenciadores entre la coordinación y la cooperación interadministrativa en la medida en que, a nuestro juicio, la cooperación provincial en las obras y servicios locales lleva consigo una forma de coordinar el ejercicio mismo de las propias competencias municipales.

En principio estimo que pueden mantenerse los conceptos de colaboración y cooperación como conceptos de similar significado y alcance. Ambos aluden a un modo de ejercicio de las competencias de los entes públicos en voluntaria concurrencia y ayuda.

Según la Sentencia del Tribunal Constitucional de 4 de mayo de 1982, la colaboración es un deber que no es menester justificarlo en preceptos concretos, pues se encuentra implícito en la propia esencia de la forma de organización territorial del Estado que se implanta en la Constitución. Como indica el Tribunal Constitucional en su Sentencia de 27 de febrero de 1987: «la unidad misma del sistema en su conjunto, en el que las diferentes entidades autónomas se integran, así como el principio de eficacia administrativa (art. 103. C.E.), que debe predicarse no sólo de cada Administración Pública, sino del entero entramado de los servicios públicos, permiten, cuando no imponen, al legislador establecer fórmulas y cauces de relación entre unas y otras Administraciones locales y de todas ellas con el Estado y las Comunidades Autónomas, en el ejercicio de las competencias que para la gestión de sus respectivos intereses les correspondan».

Este deber de cooperación es por otra parte un deber general en las relaciones interadministrativas con independencia del título competencial en que basen su actuación las distintas administraciones públicas. (ST. TC. de 31 de enero de 1991).

No obstante constituir un principio de validez general, la cooperación debe enmarcarse dentro de unos límites inexcusables que definen su propio concepto y condicionan su validez.

¹ Véase CRUZ VILLALÓN. P. «La doctrina constitucional sobre el principio de cooperación». En *Comunidades Autónomas e instrumentos de cooperación interterritorial*; coordinador CANO BUESO. Parlamento de Andalucía-Tecnos. Madrid 1990, págs. 119 y ss. Véase asimismo el trabajo de Pablo MENÉNDEZ *Las potestades administrativas de dirección y coordinación territorial* en *Civitas-Coedición* con Facultad de Derecho de la Universidad Complutense de Madrid. Especialmente págs. 171 y ss. así como la bibliografía en este trabajo citada.

A. *La titularidad de la competencia como límite a la cooperación*

El primer límite a la cooperación es el respeto a la competencia de los entes que intervienen en la relación. Hay entes cooperantes y entes competentes. Los primeros participan en la prestación de los servicios de los segundos pero sin tener sobre ellos la competencia que seguirá ostentando el ente competente. La decisión misma de cooperar sigue recayendo en el municipio competente.

La titularidad de la competencia es por tanto un primer y básico límite a la cooperación. Como CLIMENT BARBERÁ señala ², la variedad y libertad en las formas de cooperación tiene como límite la imposibilidad de la competencia de un ente por otro. Esta alteración del sistema competencial sólo puede producirse a través de las específicas técnicas para ello previstas —delegación intersubjetiva de competencias—.

No es posible pues que se asuma por vía de cooperación la completa prestación de los servicios. En este sentido STS.TC.7/1987 y 214/89, entre otras. No es éste el caso de los Entes instrumentales prestadores del servicio objeto de la cooperación, supuesto este en el que se asume tan sólo la titularidad de la prestación de la competencia, y ello mediante las técnicas instrumentales características de la administración institucional que, aun fuera del fenómeno de la cooperación, no constituyen una alteración del sistema competencial en los términos planteados.

Finalmente, desde el punto de vista de sus orígenes, la cooperación interadministrativa puede resultar de un específico instrumento normativo u orgánico creado al efecto por el ordenamiento jurídico —Vgr. Comisión Nacional de Administración Local, art. 117 de la LBRL.—; por pacto expreso de las partes o resultar, simplemente, de un proceso más amplio y genérico de relaciones interadministrativas en las que se engloban instrumentos plurifuncionales, como puede ser la planificación que, junto a ser técnica de coordinación lo es también, por ejemplo, de cooperación.

2. LA COORDINACIÓN ADMINISTRATIVA

A. *Concepto*

Según la jurisprudencia del Tribunal Constitucional (Sts TC. 32/83 27/87, 214/89), la potestad de coordinación «persigue la integración

² Juan CLIMENT BARBERÁ. «La cooperación estatal y autonómica en los servicios municipales» en *Tratado de Derecho Municipal* dirigido por MUÑOZ MACHADO, S. Editorial Cívitas Madrid 1988 Tomo I. Págs. 279 y ss.

de la diversidad de las partes o subsistemas en el conjunto del sistema, evitando contradicciones y reduciendo disfunciones que, de subsistir, impedirían o dificultarían respectivamente la realidad del sistema. Debe ser entendida como la fijación de medios y de sistemas de relación que hagan posible la información recíproca, la homogeneidad técnica en determinados aspectos y la acción conjunta de las autoridades en el ejercicio de sus respectivas competencias de tal modo que se logre la integración de actos parciales en la totalidad del sistema». (STTC. 32/83).

B. *La coordinación condiciona el ejercicio de las competencias.
Límites a este condicionamiento*

Según esta misma jurisprudencia del Tribunal Constitucional, la potestad de coordinación no implica un desapoderamiento de las competencias de las instancias coordinadas pero su actuación sí supone «un límite efectivo al ejercicio de las competencias de éstas en cuanto que condiciona dicho ejercicio». De ahí que la potestad de coordinación deba venir amparada por la norma que efectúe la atribución competencial.

Por otra parte, la potestad de coordinación «conlleva un cierto poder de dirección, si bien este poder es un poder limitado por la propia funcionalidad de la potestad de coordinación y el necesario respeto de un margen de decisión de las instancias coordinadas para adaptar las medidas generales a sus peculiares circunstancias (STCT 214/89)».

Este condicionamiento de las competencias del ente coordinado tiene finalmente, según el propio Tribunal Constitucional, un límite material en cuanto no puede traducirse en la emanación de órdenes concretas que prefiguren exhaustivamente el contenido de la actividad del Ente coordinado, agotando su propio ámbito de decisión autónoma; en cualquier caso, los medios y técnicas de coordinación deben respetar un margen de libre decisión, de discrecionalidad en favor de las Administraciones sujetas a la misma, sin el cual no puede existir verdadera autonomía. (ST.TC. 27/87 de 27 de febrero).

Una modalidad de la coordinación es la que el Tribunal Constitucional denomina coordinación voluntaria (ST.TC 214/89) y que puede, a juicio de algunos autores³ identificarse con el concepto de cooperación. Esta cooperación o coordinación voluntaria se produce cuando las instancias que se relacionan para perseguir un mismo fin

³ LEGUINA VILLA y SÁNCHEZ MORÓN. *Acción administrativa y desarrollo rural* Ed. Tecnos 1994.

de interés común actúan sin subordinación de unas a otras, aunque no sean instancias o administraciones del mismo nivel. Esta cooperación es voluntaria y si en algún caso es, mediante una norma jurídica impuesta de forma obligatoria, no implicará recorte alguno de las competencias de los entes cooperantes. Por eso, la cooperación no conlleva una potestad vinculante para otras instancias ni requiere estar previamente establecida por una norma jurídica de atribución de competencias. (SSTC 1/82, 76/83).

SANTAMARÍA PASTOR distingue cualitativamente la función de coordinación y la de cooperación: «la cooperación es el campo del acuerdo en pie de igualdad, de la participación, del *government by persuasion*; en la coordinación, en cambio, un Ente superior hace uso de su posición de supremacía para lograr autoritariamente la coherencia de la actuación de los Entes territoriales inferiores con el interés superior que aquel defiende»⁴.

En cualquier caso es necesario que los fines que la coordinación persigue no puedan alcanzarse por procedimientos de cooperación económica, técnica o administrativa de carácter voluntario, o que éstos resulten inadecuados por las características de la tarea pública de que se trate.

Cooperación equivale a coordinación voluntaria ejercida desde una posición de igualdad de los diversos entes públicos sin imperatividad ni coacción para su cumplimiento.

II. COORDINACIÓN Y COOPERACIÓN EN LAS RELACIONES INTERADMINISTRATIVAS LOCALES

1. LA COOPERACIÓN; TÉCNICAS PARA HACERLA EFECTIVA

El tratamiento normativo de las relaciones interadministrativas locales se lleva a cabo actualmente en dos textos. De una parte, en la Ley 30/92, de 26 de noviembre, Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (en lo sucesivo LPAC). Y, en segundo término, por la propia Ley Reguladora de las Bases de Régimen Local, Ley 7/85, de 2 de abril (LBRL).

La Ley 30/92 establece entre sus principios generales que las Administraciones públicas, en sus relaciones se rigen por el principio de cooperación y en su actuación por los criterios de eficiencia y servicio a

⁴ J. SANTAMARÍA PASTOR: *Apuntes de Derecho administrativo*. I Madrid 1986 pág. 629. Véase asimismo el trabajo de SUAY RINCÓN «La competencia de coordinación» en *La Provincia en el sistema constitucional*. Coedición de Cívitas y Diputación de Barcelona. Especialmente para ver las diferentes tesis sobre la naturaleza y alcance de la coordinación y la suya propia en págs. 170 y ss. El volumen colectivo citado es, en general, de obligada consulta para el tema que nos ocupa.

los ciudadanos (art. 3º.2). En el capítulo dedicado, por otra parte, a establecer los principios de las relaciones entre las Administraciones públicas (artículo 4º.) se indica asimismo que las Administraciones públicas, en el desarrollo de su actividad y sus relaciones recíprocas, deberán: b) ponderar en el ejercicio de sus competencias propias la totalidad de los intereses públicos implicados y, en concreto, aquellos cuya gestión esté encomendada a las otras administraciones; d) prestar en el ámbito propio, la cooperación y asistencia activas que las otras administraciones pudieran recabar para el eficaz ejercicio de sus competencias.

La cooperación aparece de este modo en la Ley 30/92 como un deber interadministrativo. En orden a hacer efectivo este deber, la Ley 30/92 prevé distintas técnicas, todas ellas basadas en la voluntariedad y en el mutuo acuerdo de las entidades cooperantes. Dentro de estas técnicas se encuentran, junto a la asistencia en la ejecución de las respectivas competencias (artículo 4º. LPAC), técnicas orgánicas (conferencias sectoriales —artículo 5º de la LPAC—), técnicas convencionales (convenios de colaboración —artículo 6º de la LPAC—), así como la creación de entes específicos de naturaleza compleja y con una función especialmente cooperativa como es el caso de los consorcios (artículo 7º LPAC). Para el estudio de estas técnicas nos remitimos a otras colaboraciones de este trabajo monográfico ⁵.

Su tratamiento específico se encuentra, en todo caso, en la Ley Reguladora de las Bases de Régimen Local.

La LPAC efectivamente en este punto nos remite a la Ley 7/85. Indica efectivamente la Ley 30/92 que las relaciones entre la Administración General del Estado o de la Administración de la Comunidad Autónoma con las Entidades que integran la Administración Local, se regirán por la legislación básica en materia de Régimen Local, aplicándose supletoriamente lo dispuesto en el presente Título.

La Ley de Bases de Régimen Local dedica al tema diversos preceptos. Especialmente interesa examinar el contenido de los artículos 10º, 55º y ss.

El artículo 10º LBRL establece en su párrafo primero que: «la Administración local y las demás administraciones públicas ajustarán sus relaciones recíprocas a los deberes de información mutua, colaboración, coordinación y respeto a los ámbitos competenciales respectivos.

Y el párrafo segundo indica que: Procederá la coordinación de las competencias de las Entidades locales entre sí y, especialmente, con las de las restantes Administraciones públicas, cuando las actividades o los servicios locales trasciendan el interés propio de las correspondientes

⁵ Véase asimismo el trabajo de F. LLISSET BORRELL y Anabel LLISSET CANELLES *Los Planes Sectoriales de coordinación interadministrativa de la actividad social*. Diputación Provincial de Barcelona.

Entidades, incidan o condicionen relevantemente los de dichas Administraciones o sean concurrentes o complementarios de los de éstas.

El artículo 55 por su parte en su apartado d) establece el deber del Estado, la Comunidad Autónoma y los Entes locales de prestar, en el ámbito propio, la cooperación y asistencia activa que las otras Administraciones pudieran precisar para el eficaz cumplimiento de sus tareas.

Este deber general de cooperación encuentra su traducción concreta en los artículos siguientes. En el artículo 56 de la LBRL se obliga a las entidades locales a comunicar a la Administración autonómica o estatal sus acuerdos arbitrándose técnicas para hacer efectivo el cumplimiento de este deber.

Junto a ello el artículo 57 LBRL, en un sentido distinto, insistiendo en la voluntariedad que debe presidir las relaciones de cooperación establece que: «la cooperación económica, técnica y administrativa entre la Administración del Estado y de las Comunidades Autónomas, tanto en servicios locales como en asuntos de interés común, 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. De cada acuerdo de cooperación formalizado por alguna de estas Administraciones se dará comunicación a aquellas otras que, resultando interesadas, no hayan intervenido en el mismo, a los efectos de mantener una recíproca y constante información.

En esta misma línea el artículo 58 de la LBRL prevé la posibilidad de que la ley, estatal y autonómica, creen, para la coordinación administrativa, órganos de colaboración de las Administraciones correspondientes con las Entidades locales. Estos órganos que serán únicamente deliberantes o consultivos, podrán tener ámbito autonómico o provincial y carácter general o sectorial. Este precepto constituye, en opinión del Tribunal Constitucional, una manifestación orgánica del principio de colaboración (STTC de 21 de diciembre de 1989), acorde con el propio carácter bifronte de la autonomía local. Esta articulación orgánica del principio de colaboración, siempre según la referida Sentencia, no sólo no supone una injerencia estatal en las competencias autonómicas sino que permite abrir un importante cauce de participación a las Comunidades Autónomas cuya presencia efectiva en estos órganos está prevista y garantizada.

2. LA COORDINACIÓN

Esta llamada a la cooperación interadministrativa de la Ley de Bases queda sin embargo, a nuestro juicio, en gran medida desvirtua-

da por la configuración de la cooperación como un deber (artículo 55.d LBRL). Asimismo todo el capítulo de las relaciones interadministrativas está presidido, también a nuestro juicio, más por un principio de coordinación que por un principio de cooperación.

Obsérvese, a título de simple ejemplo, cómo el propio artículo 55 de la ley considera que el deber de cooperación es un instrumento «para la efectividad de la coordinación y la eficacia administrativas».

A nuestro juicio, el capítulo de las relaciones interadministrativas en la Ley de Bases de Régimen Local es un capítulo presidido por un principio de coordinación que prevalece sobre el propio principio de cooperación.

Quizá bastara para probar esta afirmación la amplitud de los términos en que se expresa el artículo 57.2 de la Ley: «Procederá la coordinación de las competencias de las entidades locales entre sí y, especialmente, con las de las restantes administraciones públicas, cuando las actividades o los servicios locales trasciendan el interés propio de las correspondientes entidades, incidan o condicionen relevantemente los de dichas administraciones o sean complementarios o concurrentes de los de éstas. 3. Las funciones de coordinación no afectarán en ningún caso a la autonomía de las entidades locales».

Si se parte de que la mayor parte de las actividades o servicios locales trascienden el interés propio de las Entidades locales o son actividades concurrentes el resultado es que la práctica totalidad de la actividad de las Corporaciones locales podrá ser coordinada bien por el Estado, bien por la Comunidad Autónoma. Nos parece que esto es así y ello pese a la opinión, obviamente más autorizada y para todos vinculante, de nuestro Tribunal Constitucional que en su Sentencia de 21 de diciembre de 1989 entiende que en este precepto que comentamos: «esas facultades coordinadoras no se prevén de manera general, sino en función del reparto de competencias en los diversos sectores de la acción pública en los que se ponga de manifiesto la necesidad de garantizar la coherencia de la actuación de las Administraciones públicas...»⁶.

Y finalmente el artículo 59 de la Ley, auténtica cláusula de cierre de la coordinación local, establece que:

1. A fin de asegurar la coherencia de la actuación de las Administraciones Públicas, en los supuestos previstos en el número 2 del artículo 10 y para el caso de que dicho fin no pueda alcanzarse por los procedimientos contemplados en los artículos anteriores o éstos resultaran manifiestamente inadecuados por razón de las características de

⁶ RIVERO YSERN, José Luis. *Manual de Derecho Local*. Segunda Edición. Civitas. Madrid. 1993.

la tarea pública de que se trate, las leyes del Estado y las de las Comunidades Autónomas, reguladoras de los distintos sectores de la acción pública, podrán atribuir al Gobierno de la Nación, o al Consejo de Gobierno, la facultad de coordinar la actividad de la Administración Local. Y, en especial, de las Diputaciones Provinciales en el ejercicio de sus competencias.

La coordinación se realizará mediante la definición concreta y en relación con una materia, servicio o competencia determinados de los intereses generales o comunitarios, a través de planes sectoriales para la fijación de los objetivos y la determinación de las prioridades de la acción pública en la materia correspondiente. En la tramitación de los mismos se observará lo dispuesto en el número 2 del artículo anterior.

Las Entidades locales ejercerán sus facultades de programación, planificación u ordenación de los servicios o actividades de su competencia en el marco de las previsiones de los planes a que se refiere el párrafo anterior.

2. En todo caso, la Ley deberá precisar, con el suficiente grado de detalle, las condiciones y los límites de la coordinación, así como las modalidades de control que se reserven las Cortes Generales o las correspondientes Asambleas legislativas.

En conclusión y partiendo de la distinta naturaleza y alcance de las funciones de cooperación y coordinación en los términos que hemos ya apuntado, las relaciones interadministrativas locales, o se inscriben en el marco de una «cooperación exigida por la propia coherencia del sistema», o, en las coordenadas del principio de coordinación administrativa conforme al cual, tanto el Estado como la Comunidad Autónoma «planifican, organizan, mandan y controlan» la actividad local, en palabras del profesor GONZÁLEZ NAVARRO para quien la función de coordinación no existe de forma autónoma sino que es el resultado del recto ejercicio de esas funciones directivas ⁷.

III. LA COORDINACIÓN DE LAS COMPETENCIAS PROVINCIALES EN LA NORMATIVA AUTONÓMICA

Las precedentes conclusiones vienen avaladas por la vigente normativa autonómica reguladora de las relaciones de las respectivas Comunidades Autónomas con las Diputaciones de su territorio.

Veamos brevemente esta normativa.

⁷ GONZÁLEZ NAVARRO, F. «Organizaciones para la cooperación de la Administración del Estado con la local». En *Organización Territorial del Estado. Administración Local*. Tomo II pag. 1613.

1. ANDALUCÍA

La Ley 11/87, de 26 de diciembre, del Parlamento de Andalucía reguladora de las relaciones entre la Comunidad Autónoma de Andalucía y las Diputaciones Provinciales de su territorio.

Esta ley tiene como antecedente la Ley 3/83 de Organización Territorial de Andalucía. Esta ley desarrollaba las previsiones que en relación con las facultades de coordinación sobre la actuación de las Diputaciones Provinciales otorgaba a su vez a la Junta de Andalucía el párrafo 5 del artículo 4º del Estatuto de Autonomía de Andalucía. La ley determinaba las materias de interés general para Andalucía, a la vez que encomendaba al Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma la superior coordinación de la actuación de las Diputaciones en lo que se refería a sus competencias específicas en materias de interés general para Andalucía.

La Ley 11/87 por su parte faculta a la Junta de Andalucía, a través de su Consejo de gobierno, para fijar, previa consulta con las Diputaciones Provinciales, las directrices que presidan la coordinación de competencias en cada sector de la acción pública, en materias de interés general para la Comunidad Autónoma de Andalucía (artículo 4º). En otro precepto, (artículo 7º), la Ley establece asimismo que: «La Comunidad Autónoma asegura en su territorio la coordinación de los planes provinciales de cooperación a las obras y servicios de competencia municipal.

Dicha coordinación será realizada, en el marco de lo establecido en la Ley Reguladora de las Bases de Régimen Local, por la Junta de Andalucía en aquellas materias de interés general para la Comunidad Autónoma, mediante la definición de objetivos y la determinación de las prioridades que deben tener en cuenta las Diputaciones Provinciales en la elaboración o aprobación de sus planes respectivos. En la fijación de dichos objetivos y prioridades participarán las Diputaciones Provinciales andaluzas».

La ley prevé, por tanto, dos niveles de coordinación. De una parte, la coordinación de la actuación de las Diputaciones en aquellas materias que sean de interés general para Andalucía y, de otra, la coordinación de los Planes provinciales de cooperación a las obras y servicios de competencia municipal.

Estos dos niveles de coordinación estaban ya previstos en el apartado quinto del artículo cuarto del Estatuto (artículo 4º párrafo 5 y artículo 4º párrafo 5 *in fine* respectivamente).

Respecto a la coordinación por parte de la Junta de Andalucía de las competencias de las Diputaciones provinciales en las materias de interés general para Andalucía, la Ley 11/87 acoge las previsiones de la Ley 3/83 concretando las materias que se consideran de interés general.

Por lo que respecta a la coordinación de los Planes Provinciales de Obras y Servicios, la Ley 11/87 cumple fielmente el mandato contenido en el artículo 4º. 5 *in fine* del Estatuto de Autonomía y en el artículo 36.2a) de la Ley de Bases de Régimen Local.

2. ARAGÓN

La Comunidad Autónoma de Aragón ha regulado sus relaciones con las Diputaciones provinciales de su territorio en la Ley 8/85, de 20 de diciembre.

Esta ley permite a la Comunidad Autónoma, mediante las correspondientes leyes de las Cortes de Aragón reguladoras de los distintos sectores de la administración pública, redistribuir las competencias entre las Diputaciones y la Comunidad Autónoma. Expresamente se prevé la posibilidad de que estas leyes atribuyan a la Comunidad Autónoma competencias anteriormente ejercidas por las Diputaciones Provinciales asegurando en todo caso a éstas el derecho a intervenir en cuanto afecte directamente al círculo de sus intereses (art. 2 Ley 8/85 citada).

Del mismo modo, la Comunidad Autónoma asegura en su territorio la coordinación de los Planes Provinciales de Cooperación a las Obras y Servicios de competencia municipal, para lo cual la Diputación General de Aragón definirá los objetivos y determinará las prioridades que deban tener en cuenta las Diputaciones provinciales en la elaboración de sus planes respectivos. Las Diputaciones provinciales participarán en esta tarea a través de la Comisión de Coordinación para los Planes provinciales (art. 3 de la citada Ley 8/85).

3. CATALUÑA

La Ley 3/87 de Régimen Provisional de las competencias de las Diputaciones Provinciales de Cataluña.

La citada ley establece un régimen provisional en relación con las competencias de las Diputaciones provinciales catalanas y su ejercicio hasta que se produzcan las condiciones legales que hagan posible que el gobierno y la administración de las Provincias se integren en la Generalidad con la consiguiente desaparición de la división de Cataluña en Provincias, objetivo éste manifiesto en la propia Exposición de Motivos de la Ley y que tiene sus antecedentes en la Ley 6/80, de 17 de diciembre.

Para conseguir estos confesados propósitos la ley articula dos mecanismos.

1º. En primer término, aborda un proceso de asunción de competencias provinciales por parte de la Generalidad de Cataluña, asunción competencial que se produce a través de dos vías:

— La atribución de competencias de las Diputaciones Provinciales a las comarcas y a la Generalidad mediante leyes del Parlamento de Cataluña que deberán en todo caso respetar el núcleo esencial de la autonomía provincial que se estima cifrado en la competencia de asistencia y cooperación jurídica, económica y técnica a los Municipios, de conformidad con lo establecido en la Ley Reguladora de las Bases del Régimen local, la legislación de Régimen local de Cataluña y lo preceptuado en la propia Ley Catalana 5/1987. En virtud de esta distribución competencial, la Generalidad y, en su caso, las comarcas, se subrogarán en los consorcios, obligaciones y derechos derivados de los convenios y demás relaciones jurídicas.

— Sobre las competencias que tras este proceso sigan manteniendo las Provincias, la Generalidad va a ejercer una coordinación, cuyas fórmulas establecerán las leyes del Parlamento de Cataluña que operen el reparto competencial aludido, todo ello de conformidad con lo previsto por la legislación de Régimen local (art. 11 Ley 5/1987, en relación con el art. 4 de la misma disposición).

2º. En segundo lugar, la ley atribuye a la Comunidad Autónoma la coordinación de las competencias provinciales y el Plan Único de Obras y Servicios de Cataluña.

• El Estatuto de Autonomía de Cataluña había ya habilitado, con anterioridad a la ley que comentamos, algo tan importante como la confección por parte de la Generalidad de un Plan único de Obras y Servicios de Cataluña excluyendo las competencias provinciales al respecto. La Disposición Transitoria Sexta del Estatuto de Autonomía de Cataluña establecía que la Generalidad asumía de forma definitiva los servicios traspasados hasta la fecha de vigencia del Estatuto. Dentro de estas transferencias se encontraban las que efectuaba el Real Decreto 2115/1978, de 26 de julio, que en su artículo segundo decía lo siguiente: «Para la debida coordinación en Cataluña de la actividad de la Administración Civil del Estado, la Generalidad y las Entidades locales se tendrá en cuenta lo siguiente:

1. Todas las funciones que la Comisión Nacional de Cooperación del Estado con las Corporaciones Locales lleve a cabo con relación con las de Cataluña, se efectuarán a través de la Generalidad.

2. La Generalidad de Cataluña confeccionará y aprobará un plan único de obras y servicios para su territorio. La ejecución del

plan corresponderá a la Generalidad de Cataluña, la cual podrá encomendar a las correspondientes Entidades Locales previa solicitud de las mismas y justificación de tener capacidad de gestión y medios técnicos para ello. La aportación de la Administración del Estado a la realización de dicho plan se librá a la Generalidad de Cataluña a la cual corresponderá su distribución conforme al plan.

3. Se transfieren a la Generalidad las funciones que en relación con el número anterior corresponden a las Comisiones Provinciales de colaboración del Estado con las Corporaciones Locales de Barcelona, Gerona, Lérida y Tarragona.

4. Los representantes de las entidades locales que, al amparo del artículo 7.2 del Real Decreto 2668/1977, de 15 de octubre, sean convocados a las Comisiones Provinciales de Gobierno serán designados por la Generalidad. Había por tanto en el apartado 2 del artículo segundo de este Real Decreto un antecedente y un basamento sólido de la reforma competencia, que la ley ordena.

Lógicamente las competencias así transferidas y sancionadas por el Estatuto habrían de ser, y han sido respetadas, por la Ley de Bases de Régimen Local que, cuando en el artículo 36.2, establece un sistema distinto en orden a la elaboración por las Diputaciones de un Plan de cooperación a las obras y servicios de competencia municipal y un sistema también distinto de coordinación de estos planes por las Comunidades Autónomas, advierte claramente que todo ello es «sin perjuicio de las competencias reconocidas en los Estatutos de Autonomía y de las anteriormente asumidas y ratificadas por éstos».

4. CASTILLA-LA MANCHA

De idéntico tenor que los artículos segundo 2 y tercero de la ya examinada Ley 8/85, de 20 de diciembre, del Parlamento de Aragón son los artículos 2, 5 y 8 de la Ley 2/91, de 14 de marzo, de coordinación de las Diputaciones de Castilla-La Mancha. Según la referida ley que desarrolla el artículo 30 del Estatuto de Autonomía de Castilla-La Mancha, en las materias que se declaran en la misma de interés general para Castilla-La Mancha, la Junta de Comunidades y las Diputaciones Provinciales coordinarán sus actuaciones. El artículo 6 de la referida Ley 2/91 enumera, en un amplio catálogo, estas materias que se consideran de interés general. Especialmente significativo es el artículo 7 de la Ley; en él se establece que: «para la elaboración y ejecución de planes sectoriales por parte de las Diputaciones pro-

vinciales sobre materias declaradas de interés general, será necesaria la autorización expresa del Consejo de Gobierno, previo informe del Consejo Regional de Provincias, salvo en el caso que se hubiera producido la correspondiente delegación de funciones. A estos efectos, las Diputaciones han de acompañar a su solicitud una memoria justificativa y un estudio financiero (art. 8 de la Ley 2/91). Los artículos 9 y 10 del texto que comentamos, finalmente, establecen la posibilidad de Convenios de Cooperación entre la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha y las Diputaciones para mejorar la prestación de los servicios públicos y potenciar la cooperación técnica y económica.

Esta ley contempla también, junto con la declaración de materias de interés general para la Comunidad Autónoma, la delegación de competencias por parte de la Junta en las Diputaciones. En el artículo 11 establece que esta delegación tendrá lugar en todo caso en relación con la ejecución de aquellas competencias que no sean de interés general para la Región y entre ellas: a) Obras públicas en servicios mínimos municipales en entidades locales de menos de 10.000 habitantes.

5. EXTREMADURA

La Ley de relaciones entre las Diputaciones provinciales y la Comunidad Autónoma de Extremadura. (Ley 5/90, de 30 de noviembre).

Esta ley encomienda a la Asamblea de Extremadura la redistribución de competencias entre la Comunidad Autónoma y las Diputaciones Provinciales, redistribución que se producirá a través de la legislación autonómica sectorial específica.

A través de este mecanismo (artículo 2 de la ley) y por la vía de la declaración de un amplio catálogo de materias como de interés general para Extremadura (artículo 10 de la Ley), se reconoce a la Comunidad Autónoma la facultad de coordinar las funciones propias de las Diputaciones provinciales en ese amplio catálogo de materias en los supuestos que la Ley de Bases de Régimen Local (artículo 10.2) hacía una llamada a la coordinación de las competencias entre las distintas administraciones. Estas facultades de coordinación se traducen en la práctica (artículos 13 y 16 de la Ley 5/90) en la coordinación a través de planes sectoriales y en la coordinación de los Planes Provinciales de Cooperación a las Obras y Servicios de competencia municipal. Una Comisión de Coordinación que la ley crea establecerá los objetivos y prioridades a que habrán de ajustarse las Diputaciones Provinciales en la elaboración y aprobación de sus respectivos planes (artículo 17.1 de la Ley).

6. GALICIA

Ley de Delimitación y coordinación de las competencias de las Diputaciones provinciales de la Comunidad Autónoma de Galicia (Ley 8/89, de 15 de junio).

El esquema de la Ley 5/90 del Parlamento de Extremadura se repite en esta Ley del Parlamento de Galicia, prácticamente con las mismas técnicas; reasignación de competencias por vía de legislación sectorial autonómica (artículo 4.2) y atribución de facultades coordinadoras a la Xunta sobre las Diputaciones en cuestiones de interés general para la Comunidad Autónoma (artículo 6). La traducción concreta de esa coordinación se produce a través de la acción directa por Decreto del Consello de la Xunta (artículo 7) y de la coordinación de los Planes provinciales de las Diputaciones y los programas de cooperación económica. La Ley extiende esta función coordinadora, por otra parte, a los programas, ayudas y subvenciones dirigidos al establecimiento y mejora de otros servicios de competencia municipal no obligatorios. Nótese que no se hace en este punto distinción entre la naturaleza y procedencia de estos programas y ayudas.

7. MURCIA

Ley de Régimen Local de la Región de Murcia (Ley 6/88, de 25 de agosto),

Esta ley, que complementa a la Ley 7/83 de Descentralización territorial y Colaboración entre la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia y las Entidades locales, reproduce en líneas generales los preceptos relativos a las relaciones interadministrativas de la Ley Básica de Régimen Local (artículos 76 a 89 de la Ley 6/88). Damos por tanto por reproducidas para esta Ley las observaciones hechas a la Ley 7/85 en su momento. Interesa sin embargo llamar la atención sobre el epígrafe dedicado a la coordinación por parte de la Comunidad Autónoma de las competencias propias de las Entidades Locales. El Capítulo III, que reproduce en esencia el artículo 59 de la Ley de Bases de Régimen Local, regula lo que califica como «Relaciones en régimen de supremacía».

8. VALENCIA

Ley 2/83, de 4 de octubre, por la que se declaran de interés general por la Comunidad valenciana determinadas funciones propias de las Diputaciones Provinciales.

Tiene esta ley por objeto, al igual que las anteriores, la declaración de una serie de materias de competencia provincial como de interés general comunitario a efectos de fijar los criterios y técnicas para su coordinación.

La ley recoge las técnicas habituales, fijación de criterios y directrices vinculantes sin, por cierto, hacer expresa referencia a la necesidad de que se efectúe esa coordinación por la vía de la legislación sectorial material. Es de especial interés la previsión contenida en el artículo siete de la ley que comentamos. En este precepto se establece que, a efectos de coordinar las funciones de interés general comunitario, los Presupuestos que las Diputaciones elaboren y aprueben se unirán a los de la Generalidad Valenciana, todo ello en aplicación de lo dispuesto en el artículo 47.3 del Estatuto de Autonomía de Valencia. La Ley, so pretexto de coordinación, permitía un claro control de la actividad de las Diputaciones por parte de la Comunidad Autónoma. Es interesante en este sentido la opinión formulada al respecto en el voto particular del Magistrado Rubio Llorente a la Sentencia de 2 de marzo de 1987 dictada en Recurso de Inconstitucionalidad interpuesto contra esta Ley. En este voto particular, el citado magistrado consideraba a la ley valenciana que comentamos «inconciliable con la Ley de Bases de Régimen Local»⁸.

Finalmente, las obligaciones derivadas de la coordinación son exigibles por vía de expreso requerimiento del Consejo a las respectivas Diputaciones provinciales, requerimiento que en el texto original de la ley (que luego el Tribunal Constitucional en la reiterada Sentencia 27/87 declaró inconstitucional) llevaba aparejada la suspensión de los correspondientes actos o acuerdos contrarios a las normas de coordinación emanadas de la Comunidad Autónoma.

9. CONCLUSIONES QUE SE DEDUCEN TRAS EL EXAMEN DE ESTA NORMATIVA

El examen de la normativa autonómica reguladora de las relaciones entre la Comunidad Autónoma y las Diputaciones Provinciales de su territorio permite afirmar que el sistema de relaciones interadministrativas intracomunitario está presidido de forma preferente por un principio de coordinación administrativa. La normativa autonómica no elude la exigencia, tanto constitucional como estatutaria —y que la Ley Básica de Régimen Local explícitamente formula— de que las distintas Administraciones se presten recíprocamente una mutua ayuda y cooperación. Sin embargo y posiblemente como consecuencia del rece-

⁸ Ver asimismo la opinión al respecto de la doctrina y especialmente la de ORTEGA ÁLVAREZ L. en el *Régimen Constitucional de las competencias locales*. Madrid 1988 pág. 219.

lo (en ocasiones expreso rechazo) de la institución provincial por parte de las Comunidades Autónomas, la labor legislativa de estas Comunidades Autónomas ha ido encaminada a dirigir, por la vía de la coordinación, la actividad provincial.

Este proceso ha partido, en la mayoría de los casos, de una absorción por parte de la Comunidad Autónoma de aquellas competencias sectoriales inicialmente desempeñadas por las Provincias, sin perjuicio de la posibilidad de una eventual y discrecional delegación ulterior de las mismas. En estos supuestos la coordinación es sustituida por la directa titularidad de la competencia y de su ejercicio.

Junto a este proceso «redefinidor» de competencias la legislación autonómica, con un nivel de cobertura estatutario desigual y con una interpretación desbordantemente generosa de las ya amplias posibilidades que le ofrecía el artículo 59 de la vigente Ley de Bases de Régimen Local, ha abordado abiertamente el proceso de coordinación de las competencias «propias» provinciales.

A tal fin se ha utilizado, por regla general, una laxa interpretación del concepto «materias de interés general para la Comunidad Autónoma» expresión que, según el sistema establecido, habilita la coordinación de la actividad provincial. Es llamativa en este punto la ausencia de condiciones y límites de la coordinación así como la orfandad de modalidades de control a reservarse por parte de las correspondientes Asambleas legislativas, requisitos todos ellos exigidos por el precitado artículo 59 de la Ley de Bases de Régimen Local.

Las técnicas al respecto utilizadas son preferentemente la subvención, con cuanto ella lleva de poder implícito de dirección, y la formulación de directrices por vía de planificación.

Estas facultades de coordinación que, dentro de los parámetros constitucionales y de la propia Ley de Bases de Régimen local, responderían a la propia coherencia del sistema, chocan, a nuestro juicio, con la función coordinadora que a la Provincia asigna el párrafo 2.b de la Ley de Bases de Régimen Local en la medida en que esta función provincial de coordinación resulta una función progresivamente desdibujada incluso a nivel de simple participación en la coordinación.

Esta afirmación, con cuanto tiene de opinable y discutible es importante en relación al tema que nos ocupa. En la medida en que la Comunidad Autónoma coordina —y a nuestro juicio dirige— en gran parte las funciones propias provinciales, coordina y dirige una de las más genuinas y tradicionales competencias de la Provincia: la cooperación a la realización de obras y a la prestación de servicios municipales. Nuestra tesis es que la Provincia ha perdido hoy, por la especial intensidad de las técnicas de coordinación arbitradas en favor de la Comunidad Autónoma (quizá incluso en favor de instancias supraautonómicas o supranacionales, en última instancia del propio Estado),

sus tradicionales funciones de auxilio municipal. Con ello la provincia se ve directamente afectada en el primero de sus fines específicos (artículo 31.2.a. de la Ley de Bases de Régimen Local).

Para contrastar con la realidad estas afirmaciones procede examinar la principal vía de cooperación provincial a la realización de obras y servicios municipales: la Planificación en sus distintas modalidades.

IV. EL PLAN PROVINCIAL DE COOPERACIÓN A LAS OBRAS Y SERVICIOS DE COMPETENCIA MUNICIPAL

1. EL PLAN PROVINCIAL DE OBRAS Y SERVICIOS

La forma tradicional de cooperación provincial a la realización de obras y a la prestación de servicios municipales es el Plan Provincial de Cooperación a las obras y servicios de competencia municipal, en lo sucesivo PPOS.

Estos Planes encuentran tratamiento en el artículo 36 de la Ley de Bases de Régimen Local, así como en diversos preceptos de su Texto Refundido.

Los antecedentes de este sistema de la Ley de Bases se encuentran en los Reales Decretos 1673/81 y 2689/81. Estos Reales Decretos sirvieron para adecuar a los nuevos presupuestos constitucionales el régimen jurídico de los Planes provinciales previsto en la antigua Ley de Presupuestos de 1957, sistema criticado en la medida en que, al canalizarse la gestión de estos planes a través de las Comisiones Provinciales de Servicios Técnicos, órganos de composición mayoritariamente estatal, produjeron una burocratización y centralización de la vida local. Estos Reales Decretos fueron expresamente derogados por el Real Decreto 665/90, de 25 de mayo, que examinaremos más adelante.

El artículo 36 de la LBRL, en su apartado segundo, establece que para hacer efectivas la coordinación de los servicios municipales en orden a una prestación integral y adecuada de los mismos en todo el término municipal, 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 colaboración deben participar los Municipios de la Provincia.

Es éste el objetivo primario de estos planes, garantizar unos mínimos en la prestación de los distintos servicios municipales corrigiendo los iniciales desequilibrios.

Junto a ello, estos planes van a servir de cauce para lo que hemos visto constituye un fin propio y específico de la provincia, la participación en la coordinación de la Administración local con la de la Comunidad Autónoma y la del Estado (artículo 31.2.9 de la LBRL).

La escueta regulación del PPOS en la LBRL encuentra su desarrollo en el artículo 32 del Texto Refundido. Establece este precepto que:

1. Para el desarrollo de la cooperación, las Diputaciones, con participación de los Ayuntamientos, redactarán los planes provinciales establecidos en el artículo 36 de la Ley 7/1985, de 2 de abril.
2. Su contenido podrá diferenciarse por servicios o zonas.
3. Dichos planes se insertarán en el «Boletín Oficial» y «Boletín Oficial de la Provincia» y formularse alegaciones y reclamaciones sobre los mismos durante un plazo de diez días.
4. Los planes de cooperación serán aprobados por las Diputaciones después de haber dado participación a las Administraciones del Estado y de la Comunidad Autónoma, y previo informe de la Comisión Provincial de Colaboración con las Corporaciones Locales.
5. Aprobados definitivamente los planes, cualquier modificación requerirá el cumplimiento de los mismos trámites prevenidos en este artículo.

Con carácter previo, en los dos artículos precedentes, el Real Decreto 781/86, de 18 de abril, determinaba los medios a aplicar a esos específicos fines de cooperación para hacer efectiva la prestación de servicios municipales, especialmente los obligatorios en los siguientes términos:

1. La Diputación cooperará a la efectividad de los servicios municipales, preferentemente de los obligatorios, aplicando a tal fin:
 - a) Los medios económicos propios de la misma que se asignen.
 - b) Las subvenciones o ayudas financieras que concedan el Estado o la Comunidad Autónoma.
 - c) Las subvenciones o ayudas de cualquier otra procedencia.
 - d) El producto de operaciones de crédito.
2. La cooperación podrá ser total o parcial, según aconsejen las circunstancias económicas de los Municipios interesados.
3. Los servicios a que debe alcanzar la cooperación serán, en todo caso, los relacionados como mínimos en el artículo 26 de la Ley 7/1985, de 2 de abril.
4. 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) de la Ley 7/1985, de 2 de abril, atendiendo a las circunstancias de cada Municipio y con respeto de las prioridades sectoriales que se determinan en la forma establecida en el artículo 59 de dicha Ley.

5. También cooperará la Diputación en la elaboración de planes territoriales y urbanísticos, redacción de proyectos, dirección de obras o instalaciones, informes técnicos previos al otorgamiento de licencias y gestión tributaria, construcción y conservación de caminos y vías rurales y demás obras y servicios de la competencia municipal.

6. Las formas de cooperación serán:

- a) La asistencia administrativa en el ejercicio de las funciones públicas necesarias.
- b) El 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 instalación de servicios.
- f) La concesión de créditos y la creación de Cajas de Crédito para facilitar a los Ayuntamientos operaciones de este tipo.
- g) La creación de consorcios u otras formas asociativas legalmente autorizadas.
- h) La suscripción de convenios administrativos.
- i) Cualesquiera otras que establezca la Diputación con arreglo a la Ley.

La aportación de los Municipios para el establecimiento de servicios por el sistema de cooperación se fijaría en cada caso con arreglo a su capacidad económica, pudiendo hacerse efectiva con cargo a sus propios ingresos o por créditos de la Diputación provincial. En este último supuesto, y sin perjuicio de cualesquiera otras garantías, los ingresos que produzca el servicio establecido quedarán afectos preceptivamente al reintegro de los mismos hasta su total extinción.

En esta planificación provincial, en la que se programa y organiza la cooperación a las obras y servicios municipales, los municipios participan por la vía de la remisión a las respectivas Diputaciones, tanto del Plan plurianual cuatrienal sobre obras y servicios en el que se señalan las perspectivas de desarrollo e inversión para esos años como del Plan anual municipal que se ocupa de su específico desarrollo.

Todo ello sin perjuicio de lo que al respecto pudiera establecer la legislación autonómica que, como hemos ya explicado, se reserva específicas facultades de coordinación sobre estos planes.

2. LA COOPERACIÓN ESTATAL A LOS PLANES PROVINCIALES DE OBRAS Y SERVICIOS

Como ha podido observarse, los PPOS son vías para articular la función cooperadora y coordinadora de las Diputaciones Provinciales.

La cooperación estatal a esta tarea de las Diputaciones Provinciales se ha venido canalizando por otra parte asimismo a través de estos Planes Provinciales, al menos hasta el año 1990.

En este año y concretamente a través del Real Decreto 665/90, de 25 de mayo, que deroga el Real Decreto se ha procedido a dar un nuevo tratamiento a esta cooperación económica a las inversiones de las Entidades Locales. Mediante este nuevo sistema la cooperación, hasta entonces canalizada sólo por el cauce de los PPOS, se diversifica mediante la creación por el Ministerio para las Administraciones Públicas de un Programa de Cooperación Económica Local del Estado de carácter cuatrianual. Examinemos brevemente las líneas generales del nuevo sistema.

Esta cooperación económica del Estado se instrumenta económicamente a través de los créditos consignados en los Presupuestos Generales del Estado.

El Programa está integrado por las siguientes secciones:

- a) General: Para Planes provinciales e insulares de cooperación a las Obras y Servicios de competencia municipal.
- b) Especial: Para Programas de Acción Especial en comarcas o zonas con mayor déficit de infraestructura y equipamientos locales.
- c) Sectorial: Para Programas específicos de competencia local.

El análisis y valoración de las necesidades de dotaciones locales, a efectos de la Cooperación Económica Local del Estado, se lleva a cabo a través de la Encuesta de Infraestructura y Equipamientos Locales.

A fin de que la Encuesta de Infraestructura y Equipamiento Local constituya un instrumento real de evaluación de las necesidades locales, la omisión de su actualización periódica por parte de las Diputaciones Provinciales puede determinar su exclusión de la cooperación estatal.

A. Programas Generales de Cooperación

El artículo cuarto del Real Decreto 665/90 se ocupa de articular la colaboración del Estado en la financiación del Plan provincial de cooperación a las obras y servicios de competencia municipal. A tal fin, las Diputaciones Provinciales, con la participación de los municipios de la provincia y sin perjuicio de las facultades de coordinación de la Comunidad Autónoma respectiva, habrán de elaborar, de acuerdo con lo establecido en el artículo 147 de la Ley 39/1988, de 28 de diciembre, Reguladora de las Haciendas Locales, un Plan Plurianual de Inversiones Locales en base a cuyas previsiones se formularán los correspondientes Planes anuales.

Este Programa plurianual se integrará con el Programa de Cooperación Económica Local que al efecto habrá elaborado el Ministerio para las Administraciones Públicas, asimismo con carácter cuatrienal y en el que se fijarán previsiones indicativas de su distribución territorial. Para la determinación de las citadas previsiones se tendrán en cuenta indicadores provinciales o insulares que harán referencia tanto a las necesidades objetivas de infraestructura y equipamiento, evaluadas a través de la información actualizada de la Encuesta de Infraestructura y Equipamiento Local, como a la capacidad financiera de las haciendas correspondientes, y a otros factores que indiquen el nivel socioeconómico territorial y, en su caso, el resultado de la cooperación estatal precedente.

La Comisión Nacional de Administración Local informará los correspondientes indicadores y su ponderación.

Una vez presentados por el Gobierno los Presupuestos Generales del Estado al Congreso de los Diputados, la Comisión Nacional tendrá conocimiento, con anterioridad al 15 de octubre de cada año, de las previsiones presupuestarias del Programa de Cooperación Económica Local para el ejercicio siguiente.

Como hemos reiterado, la cooperación estatal tendrá por objeto prioritario la financiación de las inversiones necesarias para la efectiva prestación de los servicios obligatorios determinados en el artículo 26 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, aunque los Planes podrán incluir otras obras y servicios. A los efectos de estas ayudas podrán ser beneficiarias de los Planes provinciales, además de los municipios, las Entidades locales comprendidas en el artículo 3.2 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, en cuanto ostenten competencias de ejecución de obras y servicios de carácter municipal.

Para poder disfrutar de las subvenciones estatales el Real Decreto establece la necesidad de que tanto las Diputaciones como los Municipios participen en la financiación de los Planes Provinciales de Cooperación. Por lo que respecta a los Municipios su aportación no podrá ser inferior al 5 por 100 del importe de los correspondientes proyectos.

Con independencia de las subvenciones reguladas en este Real Decreto, los Planes provinciales de cooperación podrán recibir aportaciones de los Fondos Estructurales Comunitarios, en su caso, así como de las subvenciones que acuerden las Comunidades Autónomas y los Organismos Autónomos del Estado con cargo a sus respectivos presupuestos. En ningún caso, la suma de las aportaciones de las distintas Administraciones podrá superar el coste total de los proyectos incluidos en los Planes provinciales de cooperación.

La mecánica práctica de estas subvenciones es la siguiente (artículos 7º y 8º del Real Decreto): Los Planes provinciales de cooperación se remitirán para su informe, a la Comisión Provincial de Colabora-

ción de las Diputaciones Provinciales con las Corporaciones Locales. Dicho órgano emitirá su informe en el plazo de diez días desde la recepción del Plan correspondiente transcurrido el cual se entenderá favorable.

Los Planes provinciales de cooperación, una vez cumplimentadas todas las exigencias legales de publicidad y tramitación, y con carácter previo a su aprobación definitiva, serán remitidos al Ministerio para las Administraciones Públicas con la solicitud de subvención y la relación de prioridades establecidas por la propia Diputación, antes del 15 de diciembre del año inmediato anterior al de su ejecución

En el expediente se acreditará que las obras y servicios incluidos en el Plan provincial de cooperación cuentan, en su caso, con el correspondiente proyecto técnico, disponibilidad de terrenos, así como las autorizaciones o concesiones administrativas que fueran precisas para permitir la iniciación de la obra antes del 1 de octubre del ejercicio correspondiente.

El Ministerio para las Administraciones Públicas analizará el Plan provincial de cooperación a fin de acordar su participación en la financiación del mismo, de acuerdo con las previsiones del Programa de Cooperación Económica Local y de la adecuación al Plan del mismo.

La subvención estatal a los Planes provinciales de cooperación a las obras podrá alcanzar hasta:

a) El 35% en aquellas obras y servicios de carácter obligatorio establecidos en el artículo 26 de la Ley 7/1985.

Se podrá elevar hasta el 45% en las citadas obras y servicios cuando sean propuestas por Mancomunidades de Municipios, otras Entidades locales de carácter supramunicipal o mediante fórmulas asociativas entre Entidades locales, que supongan la ejecución de las citadas obras o servicios en beneficio de varios municipios. En este supuesto, para la determinación de los servicios que se consideran obligatorios, se tendrá en cuenta la totalidad de la población de los municipios afectados.

b) El 25% para las restantes obras y servicios que, sin ser obligatorios, sean de competencia municipal de acuerdo con lo establecido en el artículo 25 de la Ley 7/1985. En el supuesto de obras y servicios de ámbito supramunicipal propuestas por las Entidades locales o fórmulas asociativas previstas en el apartado anterior, podrá elevarse hasta un límite máximo del 35%.

2. Los indicados porcentajes de participación del Estado podrán ser incrementados hasta su 50%, en los respectivos supuestos cuando la capacidad económica de la Diputación, su carga financiera por motivos de inversión y otros indicadores socioeconómicos de la res-

pectiva provincia resulten claramente desviados de los valores medios nacionales que se tomen como referencia, previo informe de la Comisión Nacional de Administración Local.

Los proyectos de obra habrán de ser, en todo caso, superiores a 3.000.000 de pesetas.

Determinada la subvención estatal al Plan provincial de cooperación, se comunicará por el Ministerio para las Administraciones Públicas a la Diputación.

El Plan, definitivamente aprobado y acompañado del correspondiente expediente administrativo, se remitirá al Ministerio para las Administraciones Públicas a fin de que, confirmada su procedencia, se tramite la correspondiente subvención.

Las Entidades locales que contribuyan a la financiación del Plan, con objeto de cubrir parcial o totalmente sus aportaciones, podrán solicitar del Banco de Crédito Local préstamos dentro de las líneas clasificadas de política económica específicas para Cooperación Económica Local.

Como se ha indicado, las inversiones incluidas en el Plan provincial de cooperación deberán ser iniciadas antes del 1 de octubre del ejercicio correspondiente, salvo casos de fuerza mayor que deberán ser comunicados al Ministerio para las Administraciones Públicas.

En base a las certificaciones de adjudicación de las obras subvencionadas del Plan de cooperación o a los acuerdos de ejecución de las obras por administración, en su caso, el Ministerio para las Administraciones Públicas librará a las Diputaciones Provinciales el 75 por 100 del importe de su aportación a las mismas. Cuando se incluyan en los planes obras de carácter plurianual, dicho porcentaje hará referencia a la anualidad correspondiente.

El 25% restante se remitirá al recibirse la certificación final de la obra y el acta de recepción provisional de la misma, o la certificación correspondiente a la terminación de la fase de obra a realizar en cada anualidad, en el supuesto de inversiones de carácter plurianual. Como indica CARBALLEIRA RIVERA, esta obligación choca abiertamente con la doctrina general relativa a gestión de subvenciones por la entidad receptora que establece, como regla general, la gestión descentralizada de las subvenciones ya que lo contrario convertiría una transferencia de fondos en un «simple sistema de pagos a justificar entre órganos que mantienen relaciones de subordinación o jerarquía entre sí, en los términos en que se expresan, entre otras, las sentencias del Tribunal Constitucional de 20 de julio de 1988, 27 de octubre de 1988, ó 24 de mayo de 1990». Como expresa la Sentencia de 27 de octubre de 1988 no es aceptable que el control del gasto público por el Estado, de indiscutible aplicación a las subvenciones que constan en los presupuestos

generales del mismo, pueda llevar a dejar en manos de la Administración estatal la disposición o reserva de los créditos, y por tanto, la determinación de sus definitivos importes y condicionantes, supeditando además el libramiento, es decir, el efectivo ingreso de las cantidades a transferir, a la remisión previa de una información normalizada en la que consten la relación de beneficiarios y el objeto y cuantía de las subvenciones aprobadas en el trimestre precedente. En este caso —continúa la autora citada—, nos hallaríamos ante un control exorbitante que invade la autonomía del ente receptor y lo convierte, consecuentemente, en ente gestor de la acción cooperante de otro al reconducir todo el margen de desarrollo de la actividad autónoma a un mero aspecto instrumental, adjetivo y procedimental ⁹.

El libramiento de la subvención se hará mediante transferencia bancaria a la cuenta abierta por la respectiva Diputación, en el Banco de Crédito Local denominada «Cooperación Económica Local», de la que sólo se dispondrá para el pago de las certificaciones de obra aprobadas por la Diputación. Las Diputaciones Provinciales deberán remitir trimestralmente al Ministerio para las Administraciones Públicas la relación de las certificaciones de obra o de gastos si se realizan las obras por administración, que hubieran sido aprobadas en el período.

El Ministerio para las Administraciones Públicas podrá suspender la tramitación de las subvenciones si del seguimiento de la contratación del Plan de cooperación o de su grado de ejecución se evidenciara que existe retraso injustificado en el cumplimiento del mismo. El Plan provincial de cooperación deberá, con carácter general, quedar totalmente ejecutado dentro del año siguiente a aquél en que hubiera sido concedida la subvención.

Las Diputaciones Provinciales deberán remitir al Ministerio para las Administraciones Públicas, en el primer trimestre siguiente al término del plazo de ejecución, copia de la liquidación del Plan y Memoria de las realizaciones alcanzadas.

Las subvenciones libradas y no utilizadas en el período indicado deberán ser objeto de reintegro al Tesoro Público.

No obstante, en supuestos excepcionales cuya justificación será apreciada por el Ministerio para las Administraciones Públicas, podrá este Departamento conceder una prórroga al plazo de ejecución que no podrá rebasar los tres años desde la fecha de adjudicación de la obra o del acuerdo de su ejecución por administración. Con independencia de la obligación de justificar el empleo de la subvención estatal

⁹ CARBALLEIRA RIVERA, Teresa «El Plan provincial de cooperación a las obras y servicios de competencia municipal.» en *REALA* n.º. 255-256. págs 643 y ss.) Véase también el *Informe sobre el Gobierno Local* de la Fundación Carles Pi i Sunyer D'Estudis Autònomic i Locals, especialmente el trabajo de Enoch ALBERTÍ ROVIRA «La inserción de los Entes Locales en un sistema complejo. Las relaciones de colaboración entre Administraciones», págs. 123 y ss.

que se establece en los artículos precedentes, a la terminación de las obras o durante la ejecución de las mismas, la Intervención General de la Administración del Estado podrá realizar controles de carácter financiero por razón de las subvenciones recibidas de acuerdo con lo establecido en el Real Decreto Legislativo 1091/1988, de 23 de septiembre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley General Presupuestaria. Los remanentes de subvención del Estado que se produzcan como consecuencia de la contratación del Plan de cooperación o de la variación de las obras incluidas en el mismo podrán ser utilizados en base a las previsiones del plan plurianual. La utilización de los citados remanentes deberá llevarse a cabo en el ejercicio correspondiente al Plan y su contratación antes de finalizar el mismo.

B. *Programas especiales de Cooperación*

Junto a estos programas de Acción General, el Real Decreto contempla, con una mecánica similar a la descrita y que se contiene en el capítulo tercero del Real Decreto, al que nos remitimos, la posibilidad de Programas Especiales de cooperación para zonas territoriales especialmente deprimidas.

La aportación estatal a la financiación de los Programas de Acción Especial se situará entre el 40 y el 60 por 100 del presupuesto de Inversión, para cuya determinación se tendrá en cuenta la capacidad económica de las Entidades locales afectadas.

El resto de la financiación se completará con las aportaciones de los demás agentes participantes, pudiendo recibir, en su caso, aportaciones de los Fondos Estructurales Comunitarios. Las Diputaciones y demás Entidades locales, en cuanto a las obras y servicios de su competencia y siempre que sean destinatarias de los mismos, contribuirán necesariamente a la financiación, no pudiendo ser la participación de estas últimas inferior al 3%.

C. *Programas Sectoriales*

El Real Decreto dedica, finalmente, su Sección tercera a los programas Sectoriales de cooperación. En estos programas Sectoriales de cooperación se integrarán las actividades encaminadas a la implantación o prestación selectiva de determinados servicios y obras de competencia local que contribuyan en una más equilibrada calidad de vida intermunicipal en las provincias e islas.

Los criterios que regirán la concesión de subvenciones con cargo a esta sección se determinarán por el Gobierno en cada supuesto secto-

rial específico, a propuesta del Ministerio para las Administraciones Públicas y previo informe preceptivo de la Comisión Nacional de Administración Local.

La tramitación, gestión y seguimiento de los programas elaborados por las Diputaciones Provinciales y de las correspondientes ayudas estatales de cooperación, se regirá por su normativa específica y, subsidiariamente, por lo dispuesto en el Real Decreto.

El examen que acabamos de hacer del Real Decreto 665/90, de 25 de mayo, permite una valoración de la realidad operativa de la cooperación provincial a la realización de obras y prestación de servicios locales.

La importancia de la cooperación estatal a la realización de obras y establecimiento de los servicios locales cuestiona, a nuestro juicio, la específica competencia provincial en este mismo sentido. Si se considera el volumen de los recursos aportados por el Estado y las facultades de coordinación de la planificación provincial que este sistema subvencional conlleva, tal afirmación no debe ser difícilmente aceptable. Si, además, se consideran las facultades de coordinación que sobre los Planes Provinciales y, en general, sobre la actividad de las Diputaciones ostentan las Comunidades Autónomas, puede concluirse que la cooperación provincial a la realización de obras y servicios municipales, sin detrimento de la efectiva aportación provincial, es una labor en gran parte mediatizada por instancias administrativas superiores lo que resulta poco acorde con las específicas competencias que en este sentido atribuye a la Provincia la vigente legislación sobre Régimen local.

A mayor abundamiento de cuanto antecede y por la trascendencia de estas ayudas en los Programas de apoyo a las obras y servicios locales procede, a continuación, examinar las ayudas estructurales de la Unión Europea a las Corporaciones locales.

V. LAS AYUDAS ESTRUCTURALES DE LA UNIÓN EUROPEA A LAS ENTIDADES LOCALES

1. LOS FONDOS ESTRUCTURALES ¹⁰

La Comunidad Europea, a través de diversos Instrumentos Estructurales Comunitarios, ha puesto a disposición de las Corporaciones locales importantes fondos económicos para financiar obras y servicios locales. Los más importantes son los Fondos Estructurales, FEDER, FSE y FEOGA.

¹⁰ Nos parece especialmente útil y práctico el manejo en este punto del trabajo editado por el Banco de Crédito Local en la Colección «Manual del Alcalde» Tomo 53 de septiembre de 1994.

A partir de la entrada en vigor del Tratado de Maastrich estos fondos se han duplicado y se han canalizado a cinco objetivos prioritarios que van desde el ajuste de las regiones menos desarrolladas a la lucha contra el desempleo pasando por la adaptación de las estructuras agrarias o la reconversión de regiones en crisis.

El Reglamento del Consejo de Ministros de la CEE n.º 2052/88 que informó la reforma de los Fondos Estructurales para el período comprendido entre 1989 y 1993, establecía como principio rector de esta labor comunitaria de apoyo el principio de cooperación, al exigir una estrecha concertación entre la Comisión, el Estado miembro interesado y las autoridades competentes designadas por él mismo a nivel regional, local o de otro tipo.

La labor comunitaria de apoyo se ha traducido efectivamente en una actuación conjunta de las distintas administraciones, estatal, autonómica y local entre sí, y con la Comunidad Europea. Esta cooperación se ha formalizado en los llamados Marcos Comunitarios de Apoyo.

A. *Los Marcos Comunitarios de Apoyo*

Estos Marcos Comunitarios de Apoyo constituyen el marco convencional de estas ayudas y son el resultado de una negociación entre la Comisión de la CEE, la Administración Central y las Comunidades Autónomas, Administración central y Autonómica que a su vez subdividen sus programas de apoyo.

Dentro de ellos merece especial atención por lo que al ámbito local respecta, el Programa Operativo Local aplicable en Municipios de menos de 50.000 habitantes, sin perjuicio de las ayudas prestadas a Proyectos individuales de grandes Municipios.

Este Programa Operativo Local se elaboró por el Ministerio para las Administraciones Públicas junto con las Diputaciones Provinciales aprobándose el 23 de mayo de 1991 con la correspondiente ayuda de los fondos Feder dentro, a su vez, de los Marcos Comunitarios de Apoyo.

La participación de los Entes locales en estos Programas Operativos Locales se ha venido canalizando hasta la fecha a través de los Planes Provinciales en los que, tras una negociación entre los Municipios y las Provincias, los primeros incluyen sus obras y servicios de ejecución prioritaria en el catálogo de obras y servicios cuya financiación y ejecución se debe negociar entre las Diputaciones y el Ministerio para las Administraciones Públicas. Este Ministerio asume una ineludible tarea de coordinación de todo este proceso de selección y programación de proyectos.

Junto a estos Programas Operativos Locales las Corporaciones Locales han recibido asimismo fondos de diversos Programas Sectoriales Comunitarios de Ayuda. A título de simple cita se indican los siguientes:

Interreg: Financiado con fondos comunitarios, especialmente con Fondos Feder, en un 70/% se destina especialmente a la implantación y mejora de la infraestructura viaria.

Regis: Dentro de sus objetivos básicos está el fomento de la diversificación y la cooperación en la actividad económica así como la mejora de la capacidad de defensa contra las catástrofes naturales. Dentro de este Programa comunitario se elaboró un subprograma para el sector local igualmente financiado con fondos Feder y con la colaboración económica, tanto del Estado como de las Corporaciones Locales.

Leader I: Financiado por el Fondo Europeo de Orientación y Garantía Agraria (Feoga) ha sido importante la iniciativa local en este Programa destinado fundamentalmente al desarrollo rural.

2. MAASTRICH Y LA REFORMA DE LOS FONDOS ESTRUCTURALES

Como consecuencia de la Cumbre Europea de Maastrich de 1992, los Fondos Estructurales, considerados como una herramienta decisiva para lograr la solidaridad interregional y la redistribución en las diversas políticas económicas, experimentan una reforma, en gran parte para paliar la descoordinación que puso de relieve una primera etapa de la aplicación de estos fondos estructurales.

A tal efecto el Consejo de Ministros de la Unión aprobó el 20 de julio de 1993 seis Reglamentos:

El Reglamento n°. 2083/93 sobre el Instrumento Financiero de Orientación de la Pesca.

El Reglamento n°. 2081/93 sobre Funciones de los fondos con finalidad estructural.

El Reglamento n°. 2082/93 sobre coordinación de las intervenciones de los Fondos Estructurales con otros instrumentos financieros.

El Reglamento n°. 2083/93 sobre Fondos Europeos de Desarrollo Regional (Fondos Feder).

El Reglamento n°. 2084/93, relativo al Feoga.

Conforme a los criterios de revisión sustentados en estas normas los objetivos de la colaboración europea son cinco.

Objetivo uno.— Fomentar el desarrollo y ajuste de las Regiones menos desarrolladas

Objetivo dos.— Reconvertir las regiones o zonas fronterizas afectadas por la crisis industrial.

Objetivo tres.— Combatir el paro de larga duración.

Objetivo cuatro.— Adaptación de los trabajadores a las mutaciones industriales y de los sistemas de producción.

Objetivo cinco.— Fomento del desarrollo rural, bien acelerando la adaptación de las estructuras agrarias (objetivo 5-a) bien facilitando el desarrollo y el ajuste estructural de las zonas rurales.

Salvo los objetivos 3 y 4 que se financian y gestionan conforme al Fondo Social Europeo, los restantes objetivos se nutren principalmente de los fondos Feder.

Según establece el artículo primero del reglamento 20/83, de 20 de julio, y de acuerdo con la función que le atribuye el artículo 130 C del Tratado, el Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER), de conformidad con el apartado 1 del artículo 3 del Reglamento (CEE) n° 2052/88, participará en la financiación de:

- a) inversiones productivas que permitan la creación o el mantenimiento de puestos de trabajo duraderos;
- b) inversiones en infraestructuras, a saber:

- en las regiones correspondientes al objetivo n° 1, las que contribuyan al crecimiento del potencial económico, al desarrollo y al ajuste estructural de las regiones, incluidas, en su caso, las que contribuyan al establecimiento y desarrollo de redes transeuropeas en los sectores del transporte de las telecomunicaciones y de la energía,

- en las regiones o zonas del objetivo n° 2, infraestructuras para la ordenación de zonas industriales en declive, incluidas las comunidades urbanas, e infraestructuras cuya modernización u ordenación condicionen la creación o el desarrollo de actividades económicas,

- en las zonas del objetivo n° 5 b), infraestructuras directamente relacionadas con actividades económicas generadoras de empleo no agrícola, incluidas las conexiones en infraestructuras de comunicación y otras que condicionen el desarrollo de estas actividades;

- c) desarrollo del potencial endógeno de las regiones mediante medidas de fomento y apoyo a las iniciativas de desarrollo local y a las actividades de las pequeñas y medianas empresas. En particular:

- ayudas a los servicios a las empresas, en especial en los sectores de la gestión, de los estudios e investigación de mercado y de los servicios comunes a varias empresas,

- financiación de transferencias de tecnología, incluida en particular, la recogida y difusión de la información y la financiación de la aplicación de las innovaciones en las empresas,

- mejora del acceso de las empresas al mercado de capitales, sobre todo mediante la concesión de garantías y participaciones,
 - ayudas directas a la inversión, en caso de ausencia de un régimen de ayudas,
 - realización de infraestructuras de dimensiones reducidas;
- d) en las zonas del objetivo n° 1, inversiones en el sector de la educación y la sanidad que contribuyan a su ajuste estructural;
- e) acciones que contribuyan al desarrollo regional en el ámbito de la investigación y el desarrollo tecnológico, exceptuando, sin embargo, las medidas relacionadas con el funcionamiento del mercado laboral y el desarrollo de los recursos humanos;
- f) inversiones productivas y en infraestructuras destinadas a proteger el medio ambiente según los principios del desarrollo sostenido, cuando estén vinculadas al desarrollo regional;
- g) acciones previstas en concepto de desarrollo regional a escala comunitaria, en particular cuando se trate de regiones fronterizas de los Estados miembros, con arreglo al último párrafo del apartado 1 del artículo 3 del Reglamento (CEE) n° 2052/88;
- h) medidas preparatorias, de apreciación, de seguimiento y de evaluación previstas en el artículo 7.

A. El Plan Operativo Local, cauce para la participación local en estas intervenciones

Actualmente, la cooperación europea con las Corporaciones Locales se refleja en el Marco Comunitario de Apoyo para las intervenciones estructurales en las regiones españolas del objetivo número 1 para el período 1994-1999. Para este período y por lo que a los Fondos Feder se refiere, destinará la Comunidad Europea más de un 10% de su volumen financiero para la financiación de obras y servicios locales.

El cauce para la participación local en estas inversiones es nuevamente el Plan Operativo Local, integrado en el Programa de Cooperación Económica Local del Estado. Este Programa Operativo Local (POL II) canalizará así las ayudas comunitarias a las inversiones locales junto con las estatales y comunitarias a través de las Diputaciones Provinciales. Las Diputaciones Provinciales a tal fin se convierten en las gestoras de estos fondos con una participación directa de los municipios menores de 50.000 habitantes.

A estas cantidades habría que añadir las posibles cantidades provenientes del Fondo de Cohesión. Las Corporaciones locales pueden recibir ayuda comunitaria a través de la inclusión de sus proyectos en los Programas Operativos de las respectivas Comunidades Autónomas

o, directamente si sus proyectos son considerados como «grandes proyectos» a financiar por la Comunidad.

3. DE NUEVO A MODO DE RECAPITULACIÓN

La trascendencia de estas ayudas comunitarias para las Entidades Locales es evidente.

Los Entes Locales, ante esta política de apoyo, asumen un reto que les obliga a poner a punto toda su capacidad de gestión para cumplir, en tiempo y forma, con los requisitos comunitarios para acceder a estas ayudas. A no sucumbir ante la tentación —especialmente intensa desde perspectivas electoralistas— de emprender obras y asumir la prestación de servicios que en un futuro no puedan mantenerse sin este apoyo comunitario.

Y sobre todo los Municipios, y también las Provincias, tienen que aceptar que se encuentran inmersos en un sistema prestacional complejo, tanto desde el punto de vista de los Entes Públicos que lo financian y dirigen como del régimen jurídico en consecuencia aplicable. Un sistema prestacional de cooperación y ayuda en donde el principio de coordinación prevalece —quizá las cosas no puedan ser ya de otra manera dada la complejidad del sistema y de los distintos intereses implicados— sobre el principio o los criterios de cooperación. Un sistema en el que la coordinación, lejos de configurarse como una competencia específica atribuida expresamente por la ley y con fijación de sus condiciones de ejercicio ¹¹, es una exigencia organizativa y un criterio de gestión que parece implícito en la propia naturaleza, de a su vez, un sistema de relaciones interadministrativas en el que las distintas administraciones ven, cada vez más, desdibujadas sus competencias para convertirse en simples gestoras de una política económica en la que no pueden funcionar solos ni fijar con autonomía sus propios objetivos.

Un sistema, en suma, donde la capacidad de decisión, especialmente de los municipios sobre sus propios proyectos, a la vista de las fuentes de financiación enunciadas y de la endémica insuficiencia municipal, se ve claramente debilitada. Un Municipio que desee realizar una obra o llevar a cabo la prestación de un servicio con aportación comunitaria ha de supeditar la realización de esas obras y servicios a un triple juicio de oportunidad. El primero corre a cargo de la propia Diputación que valora la conveniencia de incluir los Proyectos presentados por los Municipios, junto a los que ella promueve, en el correspondiente Plan Operativo. El segundo se opera en el Ministerio

¹¹ Esta es la tesis de SUAY RINCÓN en el trabajo antes citado. *Op. cit.*, pág. 177.

de Administraciones Públicas que debe, en segunda instancia, aprobar el citado Plan Operativo para su presentación a la financiación comunitaria que eventualmente —no es así normalmente en la práctica— podría no aceptar los proyectos.

Parecido esquema y similares conclusiones se obtienen finalmente del examen del Plan Operativo del Medio Ambiente Local, (POMAL) programa importante en materia de protección medioambiental y del patrimonio urbano con unas asignaciones Feder que superan, para el período 1994-1999, los 90.000 millones de pesetas.

La llamada a una pacífica, solidaria y objetivada concertación entre las distintas Administraciones públicas implicadas y la propia Comunidad Europea en orden a determinar las prioridades de las obras y proyectos a abordar, los criterios de financiación a aplicar y, en general, el sistema de gestión y control de estos fondos y ayudas es una conclusión, a nuestro juicio, ineludible.

