

Faustino
Martínez
Fernández

Competencias das deputacións provinciais en materia urbanística

Doutor en dereito e ciencias
políticas e socioloxía.
Secretario da
Excm. Deputación de Lugo

Introducción

A estruturación do modelo de Administración territorial que se configura, aínda que sexa un tópico dicilo, a partir da Constitución de 1978, consta de tres graos: o Estado, as autonomías e as entidades locais. O artigo 137 da Constitución así o di expresamente:

“O Estado organízase territorialmente en municipios e provincias, e nas comunidades autónomas que se constitúan. Todas estas entidades gozan de autonomía para a xestión dos seus respectivos intereses”.

En principio, pois, podemos dicir que son entes obrigatorios e necesarios, segundo a CE, o Estado e os entes locais (municipios e provincias), xa que as comunidades autónomas o serán na medida en que, segundo o propio art. 137, se constitúan.

O tema da provincia foi moi debatido na Constitución de 1978, e amplamente tratado na doutrina¹. Hoxe podemos afirmar que a provincia tivo o seu recoñecemento constitucional no artigo 141, ó dicir que é unha entidade local con personalidade xurídica propia, determinada pola agrupación de concellos e división territorial para o cumprimento das actividades do Estado. Calquera alteración dos límites provinciais terá que ser aprobada polas Cortes Xerais mediante lei orgánica. O goberno e administración autónoma das provincias estaranlles encomendados ás deputacións provinciais e a outras corporacións de carácter representativo.

Determinación das competencias dos entes locais na lexislación vixente

A satisfacción dos “intereses” propios constitúe o motivo da concesión da autonomía dos entes locais. O concepto de interese identifícase co de competencia, entendida esta no sentido en que o fai Parada² de considera-la competencia como a medida de capacidade dun ente, que é o conxunto de funcións e potestades que o ordenamento xurídico lle atribúe a cada ente autorizado e obrigado a executalas.

Indubidablemente, hoxe non se pode falar de intereses exclusivos locais, autonómicos ou estatais; é máis exacto falar de interese predominante. Como consecuencia disto, e partindo da identificación de interese e competencia, non se poden fixar competencias exclusivas, senón competencias baseadas no interese predominante.

A identificación do interese predominantemente local dá orixe ó que se denominou competencias propias³, distintas das delegadas; ou competencias como entes autónomos⁴ en terminoloxía de Ortega Álvarez que, aínda que algún sector doutrinal⁵ esixe certos requisitos abstractos para cualificar esas competencias como propias, o certo é que estas competencias indican a existencia dun poder público que lle permite ó ente local decidir en réxime de autorresponsabilidade sobre o sector de cada materia correspondente ó seu grao de participación na xestión dos intereses públicos.

A configuración concreta dese interese predominantemente local e, como consecuencia diso, a atribución das

¹ BARAJA CARCELLÉ, E.; CI-FUENTES CALZADO, A., *La Provincia, pasado, presente y futuro*, ed. Deputación de Cádiz, 1985.

– MORELL OCAÑA, L., “Las Provincias”, en MUÑOZ MACHADO, S., (dir.), *Tratado de Derecho Municipal*, Civitas, Madrid, 1988, t. I.

– MORELL OCAÑA, L., “La Provincia en el Régimen Local Español. Evolución y concepto vigente”, *Régimen Local Español*, Civitas, Madrid, 1988.

– GONZÁLEZ CASANOVA, J.A., *Las Diputaciones provinciales en España*, Mancomunidad General de Diputaciones de Régimen Común, Madrid, 1986.

– MARTÍN RETORTILLO, S., “Presente y Futuro de las Diputaciones Provinciales”, *REDA* nº 39.

– GARCÍA ENTERRÍA, E., “La Provincia en el Régimen Local español”, *Problemas actuales del Régimen Local*, Instituto García Oviedo, Sevilla, 1958.

– MARTÍN RETORTILLO, S., “Autonomía Provincial: Diputaciones y proceso autonómico”, *REALA* nº 248, 1990.

– GÓMEZ-FERRER MORANT (dir.), *La Provincia en el sistema constitucional*, Civitas, Madrid, 1991.

– MARTÍN RETORTILLO, S., “Autonomía Provincial. Diputaciones y proceso autonómico”, *REALA* nº 248, 1990.

– MARTÍN RETORTILLO, S., “El tema de la Autonomía Provincial y Proceso autonómico”, *La provincia en el sistema constitucional*, Civitas, Madrid, 1991.

² PARADA VÁZQUEZ, J. R., *Derecho Administrativo*, ed. Pons, Madrid, 1987.

³ SOSA Y DE MIGUEL, *Las competencias de las Corporaciones Locales*, IEAL, Madrid, 1985.

⁴ ORTEGA ÁLVAREZ, "Las competencias propias de las Corporaciones Locales", en *Tratado de Derecho Municipal*, Civitas, Madrid, 1991.

⁵ SALAS, El tema de las competencias: "Instrumentación de las relaciones entre el Estado y la Administración Local desde la perspectiva de la descentralización territorial", en *Descentralización administrativa y organización política*, Madrid, 1973, t. II.

⁶ MARTÍN MATEO, R., "La garantía constitucional de las Autonomías", *REVL* nº 208.

– PAREJO ALFONSO, L., *Garantía institucional y Autonomías Locales*, IEAL, Madrid, 1981.

– EMBID IRUJO, A., "Autonomía Municipal y Constitución: Aproximación al concepto y significado de la declaración constitucional de Autonomía Local", *REDA* nº 30, 1981, p. 463.

⁷ GÓMEZ-FERRER MORANT, R., "Relaciones entre Leyes, competencia, jerarquía y función constitucional", *RAP* nº 113, 1987, pp. 7 e ss.

⁸ GARCÍA ENTERRÍA, E., *La Provincia en el sistema constitucional*, Civitas, Madrid, 1991.

⁹ SOSA WAGNER, F., "La autonomía local", *Estudios sobre la CE. Homenaje a G. Enterría*, Civitas, Madrid, 1991, t. IV.

¹⁰ PAREJO ALFONSO, L., *La Autonomía local en la Constitución. Tratado de Derecho Municipal*, Civitas, Madrid, 1988.

¹¹ PAREJO ALFONSO, L., "La Provincia como entidad local", en *La Provincia en el sistema constitucional*, Civitas, Madrid, 1991.

correspondentes competencias é unha cuestión encomendada ó poder lexislativo. Isto non o dubida ninguén, e así o expresou a Sentencia do Tribunal Constitucional 27/87, cando di:

"A concreta configuración da autonomía provincial correspóndelle ó lexislador, incluíndo a especificación do ámbito material da competencia da entidade local, así como as fórmulas ou instrumentos de relación con outras entidades públicas, e o sistema de controis de legalidade constitucionalmente lexítimos".

A autonomía, así configurada, significa no noso réxime local o seguinte:

A) Que a autonomía non é un dereito, senón unha técnica que se atopa garantida na Constitución⁶ e que configura o poder lexislativo. Esa garantía significa que o lexislador sectorial terá que respectar esa autonomía. O límite vén determinado polo art. 2 da Lei 7/85.

B) A autonomía, ademais, ten carácter bifronte. Cando a Constitución invoca o lexislador para que configure a autonomía, mediante a fixación de competencias, non se refire exclusivamente ó lexislador estatal, senón tamén ó das comunidades autónomas. Así o recoñeceu o Tribunal Constitucional na Sentencia do 23 de decembro de 1982 e, máis recentemente, na STC 214/89.

A Lei 7/85 constitúe a norma básica nesta regulación da autonomía local; polo tanto, a lei de bases incorpórase ó bloque de constitucionalidade, ó cumprí-la función^{7 8 9} de desenvolve-la autonomía dos entes locais contida na CE.

O ordenamento local, como di Parejo¹⁰, artículase en dous niveis intercomunicados: concello e provincia.

Da dobre circunstancia da inexistencia de intereses locais por natureza e do feito de que a Administración local consiste nunha xestión administrativa de asuntos públicos cumprida democrática e non burocráticamente, infírese a imposibilidade de diferenciar intereses locais e provinciais. Polo tanto, e como consecuencia do que vimos dicindo, infírese a imposibilidade de separar competencias locais e provinciais.

Se a isto lle engadimos que a provincia vén caracterizada por ser unha "agrupación de concellos"¹¹, podemos chegar á conclusión de que, desde o ordenamento xeral, a articulación interior do autónomo local prodúcese, non como

unha discriminación cualitativa de intereses, senón máis ben como unha diferenciación das funcións por cumprir respecto dun mesmo asunto ou interese e, consecuentemente, de competencias¹².

Esta construción ten como repercusión a identidade de intereses da provincia e do concello. As competencias provinciais serán, pois, desde un punto de vista material, as mesmas cás dos concellos, aínda que as súas funcións serán máis instrumentais ca materiais¹³.

Por iso, a Lei de bases do réxime local enumera no art. 25 as competencias municipais, que contrasta co 36, onde se enumeran as competencias provinciais; esta enumeración é parca e pouco concreta, facendo máis referencia a instrumentos ou funcións, para cumprilas competencias materiais dos concellos, ca a competencias materiais e propias.

Concretando as competencias da provincia, dinos o art. 36 que son competencias propias:

- a) A coordinación dos servizos municipais entre si para a garantía da prestación integral e adecuada a que se refire o apartado a) do nº 2 do art. 31.
- b) Asistencia e cooperación xurídica económica e técnica ós concellos, especialmente ós de menor capacidade económica e de xestión.
- c) A prestación de servizos de carácter supramunicipal e, de se-lo caso, supracomarcal.
- d) En xeral, o fomento e a administración dos intereses peculiares da provincia.

Ademais, segundo di o art. 36.2, apróbase o Plan provincial de obras e servizos, que merece consideración á parte.

De pormos en relación este artigo co 31 da lei, que sinala que son fins propios e específicos da provincia garanti-los principios de solidariedade e equilibrio intermunicipais, no marco da política económica e social, e en particular:

- a) Asegura-la prestación integral e adecuada na totalidade do territorio provincial dos servizos de competencia municipal.
- b) Participar na coordinación da Administración local coa das comunidades autónomas e coa do Estado.

Chegamos á conclusión de que os fins que se sinalan neste artigo fan referencia ás competencias do art. 36 a) e

¹² SUAY Y RINCÓN, J., "La competencia de coordinación", en *La Provincia en el sistema constitucional*, Civitas, Madrid, 1991.

¹³ MORELL OCAÑA, L., *El Régimen Local Español*, Civitas, Madrid, 1988.

b), e non ós c) e d); e, cunha interpretación restrictiva da lei, só son competencia provincial os servizos municipais, sen que exista lugar para aqueles servizos propios e fomento e administración dos intereses peculiares da provincia.

Precedentes da competencia urbanística

Dinnos Parejo e Enterría¹⁴ que a Lei do solo de 1956 lles dá ás deputacións provinciais unhas competencias nesta materia que eles cualifican de paupérrimas. Pouco avance significa, verbo deste tipo de competencias, a Lei do solo de 1976; contén unha serie de normas de competencias que podemos resumir así:

- a) Poden formular plans directores territoriais ó dici-lo art. 30.2 da lei que as deputacións, por propia iniciativa ou a petición dos concellos, poden redactar plans directores territoriais de coordinación, cando o ámbito territorial afecte a todo ou parte do seu territorio.
- b) Poden formar plans especiais, de conformidade co art. 34.1 da lei.
- c) Poden formular normas complementarias e subsidiarias do planeamento, nos termos do art. 70.2 da lei e 150.2 do Regulamento de planeamento.
- d) A iniciativa, formación e aprobación de plans xerais de ordenación, cando afecten a varios concellos (40.1 lei) ou cando estes llelo encomenden nos termos do art. 31.1 da lei.
- e) Poden dictar ordes de execución por motivos de interese turístico ou artístico, para conservación ou reforma en fachadas ou espazos visibles desde a vía pública nos termos do art. 182 da Lei do solo.
- f) Por último, pode subrogarse ós concellos nos termos dos arts. 33 e 217. Pode formar parte de mancomunidades urbanísticas cos concellos (art. 9 do Regulamento de xestión), como excepción á regra xeral de composición de mancomunidades.

A Lei 1976 e, sobre todo, o Regulamento de xestión urbanística, no art. 1º, consideran os entes locais e, por suposto, as deputacións como suxeitos da actividade urbanística; enumeran as súas funcións, case totalmente, no art. 6 e 9 do mesmo regulamento.

¹⁴ PAREJO ALFONSO, L., e GARCÍA ENTERRÍA, E., *Lecciones de Derecho Urbanístico*, Civitas, Madrid, 1981.

Competencias actuais

A nova configuración territorial do Estado, a distribución de competencias entre os distintos entes que forman a Administración actual, o carácter bifronte, ó que aludimos con anterioridade, do réxime local, son datos que terían que afectarlles de forma directa ás competencias en materia urbanística das deputacións provinciais.

Podemos agrupa-las competencias en dous apartados:

- Competencias da lexislación sectorial.
- Competencias da lexislación local.

Competencias da lexislación sectorial

A lexislación sectorial da lei está constituída pola Lei 8/1990, do 25 de xullo, de reforma do réxime urbanístico e valoracións do solo; polo R.D. 1/1992, do 26 de xuño, polo que se aproba o texto refundido sobre o réxime do solo e ordenación urbana; e pola lei de Galicia.

Como consecuencia da disposición derogatoria única, apartado 4º, dictouse o R.D. 304/93, do 26 de febreiro, que establece a vixencia dos preceptos do Regulamento de planeamento, xestión, disciplina, edificación forzosa e reparcelamento.

Como consecuencia disto, mantense a vixencia do art. 1º do Regulamento de xestión, que considera as entidades locais, sen distinción, como suxeitos da xestión urbanística e, polo tanto, atópase vixente o título de competencias para poder realizar esas actuacións. De calquera xeito, podemos agrupa-las competencias en dous grandes apartados: a) facultades resolutorias propias; b) facultades de informe.

A) Competencias resolutorias

a) Materia de planeamento

a') Plans directores territoriais de coordinación.

Regúlanse nos arts. 68 e 69 do texto refundido da lei, e os preceptos refírense ó contido dos mesmos e ás súas determinacións.

De conformidade cos arts. 108 e 113 do mesmo texto legal, os plans directores territoriais serán formulados, tra-

mitados e aprobados segundo as normas autonómicas que lles sexan de aplicación. Ó se derrogar expresamente o art. 107.2 do Regulamento de planeamento, desapareceu a competencia sobre o particular das deputacións provinciais, é dicir,

“A iniciación tamén se poderá acordar por instancia das deputacións provinciais e cabidos insulares, (...)”.

Non obstante, o art. 6º.1 do Regulamento de xestión, non derogado polo R.D. do 26 de febreiro de 1993, deixa subsistente, polo tanto, a competencia das deputacións provinciais cando di que “podían participar na elaboración dos plans directores territoriais de coordinación, e na execución de obras e servicios previstos neles, cando o ámbito territorial dos mesmos afecte á totalidade ou parte do respectivo territorio provincial”.

Indubidablemente, a competencia sobre estes plans, como vimos, é exclusiva da Comunidade Autónoma nos termos que di o art. 108, que antes transcribimos, e, polo tanto, o contido do art. 6 do Regulamento de xestión pode ser descoñecido pola lexislación autonómica, porque, como sabemos, o contido mínimo da autonomía provincial, que tamén ten que respecta-la lexislación autonómica, constitúeo o art. 2 da Lei de bases do réxime local.

b') Plans xerais de ordenación urbana.

É a competencia típica dos concellos que se mantén na lei actual no seu art. 109. Non obstante, cando os plans xerais de ordenación ou normas subsidiarias municipais se estendan a máis de un municipio, a aprobación inicial e provisional compéttelle á deputación provincial.

Esta competencia xa se lles daba ás deputacións provinciais na Lei de 1976, no art. 40.1.a), que desenvolvía o art. 126.1 do Regulamento de planeamento, artigo, polo demais, vixente.

A competencia fai referencia clara á existencia duns intereses supramunicipais; fai referencia á competencia provincial para prestar servicios supramunicipais.

Esta competencia atópase plenamente recoñecida no art. 36 da Lei de bases do réxime local, no apartado c) do nº 1, cando di que é competencia “a prestación de servicios públicos de carácter supramunicipal e, de se-lo caso, supracomarcal”.

Isto fai que cheguemos á conclusión de que, aínda no caso de que a Lei do solo non outorgase esa competencia, podíase considerar que existía no precepto da Lei de bases de réxime local antes citado.

c') Normas subsidiarias provinciais.

Esta competencia contiñase na lexislación anterior.

No apartado a) do art. 75 dise que as normas subsidiarias de planeamento se redactan con algunha das seguintes finalidades:

“a) Establecer para a totalidade dunha provincia ou parte dela a normativa de carácter xeral sobre protección e aproveitamento do solo, urbanización e edificación aplicables ós concellos que carezan de plan ou de normas subsidiarias de carácter municipal”.

Se as normas son complementarias ou subsidiarias que afectan a varios concellos, estamos en presenza da competencia que vimos no apartado anterior.

A competencia presente recóllese no art. 88.3.a) do Regulamento de planeamento e, de conformidade co art. 150, a formulación das normas a que se refire o art. 88.3.a) corresponderalles, indistintamente, á deputación provincial ou á comisión de urbanismo. A aprobación inicial e provisional correspóndelles ós órganos que os formulasen. Os arts. 76 e 80 do texto refundido da Lei do solo refírense a determinacións e documentos que teñen que te-las normas.

b) Intervención na edificación e uso do solo^{15 16}

En materia de intervención na edificación e uso do solo, o capítulo II do título IV da Lei de 1976 referíase á “intervención na edificación e uso do solo”; dedícalle-la sección primeira ás licencias e a sección segunda, ás ordes de execución ou suspensión de obras ou outros casos.

O art. 182 dicía que os concellos e, de se-lo caso, as deputacións provinciais e as comisións provinciais de urbanismo poderán tamén ordenar, por motivos de interese turístico ou estético, a execución de obras de conservación e de reforma en fachadas ou espazos visibles desde a vía pública, sen que estean previamente incluídos en ningún plan de ordenación.

A nova lei dedica o título VII á “Intervención administrativa na edificación e uso do solo, e disciplina urbanís-

¹⁵ GONZÁLEZ PÉREZ, J., *Las licencias de Urbanismo*, Publicaciones Abella, Madrid, 1978; *Comentarios a la Ley del Suelo*, Civitas, Madrid, 1981.

¹⁶ PAREJO ALFONSO, L., e GARCÍA ENTERRÍA, E., *Lecciones de Derecho Urbanístico*, Civitas, Madrid, 1981.

tica". Dedicada igualmente o título I á "Intervención na edificación e uso do solo" e a sección primeira deste capítulo, ás licencias; a sección segunda refírese ó deber de conservación, ordes de execución de obras e ruína.

Concretamente, o art. 246 reproduce case textualmente o art. 182 da Lei de 1976, sen a referencia ás deputacións provinciais nin ás comisións provinciais de urbanismo, substituíndoas por "organismos competentes"; esta expresión, sen dúbida, é unha habilitación ás comunidades autónomas para que definan eses organismos. Mais, ata que aconteza iso, e por imperativo do art. 11 do Regulamento de disciplina urbanística vixente, a teor do R.D. 304/93, a deputación provincial conserva unha competencia alternativa, que pode exercer indistintamente cos concellos e coas comisións provinciais de urbanismo, de poder ordenar, por motivos de interese turístico ou estético, a execución de obras de conservación e de reforma en fachadas ou espazos visibles desde a vía pública, sen que estean previamente incluídos en ningún plan de ordenación.

B) Competencias non resolutorias

Podemos distinguir dous tipos: a) aquelas que se refiren á participación nun ente ou organismo urbanístico; e b) aquelas que se refiren a emisión de informes preceptivos en expedientes urbanísticos.

Das primeiras, merece unha consideración especial a posibilidade de participar, entendemos que como membro, en mancomunidades voluntarias urbanísticas.

A Lei de bases de réxime local, no seu art. 44, recoñécelles só ós concellos o dereito a se asociaren con outros para a execución de obras e servizos determinados da súa competencia.

O art. 9 do Regulamento de xestión, vixente por prescrición do R.D. do 26 de febreiro de 1993, establece que as deputacións podían participar en mancomunidades constituídas por concellos da súa provincia, para cooperar co desenvolvemento das competencias urbanísticas municipal e provincial sobre áreas determinadas sometidas á elaboración ou á execución do planeamento.

A deputación impulsará a constitución de órganos mediante o procedemento adecuado.

Este é un campo onde, suposta xa a doutrina da STC 214/89, a Comunidade Autónoma ten un amplo campo de intervención, tanto en materia urbanística coma en materia de réxime local.

En canto á competencia de emisión de informes preceptivos en expedientes, recolle o art. 114 a competencia das deputacións cando os expedientes se refiran á aprobación de plans xerais de capitais de provincia ou concellos de máis de 50.000 hab., unha vez que se aproban provisionalmente.

Aínda que o art. 114 comeza dicindo no apartado primeiro que, aprobado inicialmente o plan xeral, normas subsidiarias ou proxecto de delimitación de solo urbano, non obstante, no apartado segundo circunscribe o informe a plans xerais, polo que se podía pensar que quedarían excluídos do informe as normas ou os proxectos de delimitación.

O precedente histórico máis inmediato é o Regulamento de planeamento, que circunscribe o informe ós plans xerais de ordenación no art. 131, sen que se inclúan na tramitación a que fai referencia o art. 151 as normas complementarias e subsidiarias.

Non acontece o mesmo cos proxectos de delimitación do solo urbano porque, aínda que o art. 114 do texto refundido os inclúe no apartado 1º, non o fai así no segundo; mais o art. 153 do Regulamento de planeamento vixente por imperativo do R.D. 304/93, do 26 de febreiro, di que a tramitación do proxecto se acomodará ás regras de procedemento establecidas para os plans parciais, coa particularidade de que, unha vez que se outorga a aprobación provisional, o expediente se someterá a informe da deputación provincial antes da súa elevación á comisión provincial de urbanismo para a súa aprobación definitiva.

Competencias da lexislación local

O art. 36 da Lei 7/85 di que son competencias propias das deputacións as que lles atribúan as leis e, neste concepto, as leis do Estado e das comunidades autónomas, e en todo caso:

- a) A coordinación dos servizos municipais entre si para a garantía da prestación integral e adecuada a que se refire o apartado a) do nº 2 do art. 31.

b) A asistencia e a cooperación xurídica, económica e técnica ós concellos, especialmente ós de menor capacidade económica e de xestión.

c) A prestación de servizos públicos de carácter supramunicipal e, de se-lo caso, supracomarcal.

d) En xeral, o fomento e a administración dos intereses peculiares da provincia.

Pola súa banda, o art. 30 do R.D. 781/86 sinala os medios de cooperación económica ós servizos mínimos municipais. Mais no apartado 5 di textualmente que “tamén cooperará a deputación na elaboración dos plans territoriais e urbanísticos; redacción de proxectos; dirección de obras ou instalacións, informes técnicos previos ás licencias, construción e conservación de camiños e vías rurais, e demais obras e servizos de competencia municipal”; as formas de cooperación son as que sinala o apartado 6º do mesmo artigo. Estes preceptos, como se ve, non son limitativos, senón que se refiren a tódolos servizos locais, e as formas a calquera outra que sinalan as leis.

Para nós, estes preceptos, xuntamente co disposto no art. 55 e ss. da Lei de bases, fan referencia a dous tipos diferentes de cooperación, que intentaremos describir.

A) Cooperar con actuacións materiais. É a competencia que máis se repite nos textos urbanísticos.

O art. 31 da lei do 76, hoxe derogada, e o art. 6 do Regulamento de xestión, vixente agás o último inciso, viñan consagrar esa forma de cooperación das deputacións provinciais. As deputacións podían participar na elaboración dos plans directores territoriais e na execución de obras e servizos previstos neles cando o ámbito territorial dos mesmos afecte á totalidade ou parte do seu respectivo territorio.

No desenvolvemento das competencias urbanísticas municipais, correspóndelles ás deputacións provinciais proporcionarlles axuda técnica e económica ós concellos mediante a súa actividade de cooperación.

O art. 109.2 do texto refundido da Lei do solo 1/1992, despois de reserva-la competencia para o concello dos plans xerais e normas subsidiarias de ámbito municipal, dinos que os concellos lle poderán encomenda-la súa formulación á deputación provincial.

Resumindo, non existe ningún inconveniente na lexislación urbanística, nin na de réxime local, para que, mediante a cooperación a servizos municipais, as deputacións lles faciliten ós concellos axudas técnicas, xurídicas e económicas para toda a actividade urbanística dos concellos. Sobre isto hai unanimidade na doutrina, que ademais se amosa partidaria¹⁷ de que esas formas de cooperación de encomenda-la redacción dun plan, proxecto, etc., só o son para actuacións materiais, ben a técnicos da corporación ou ben á corporación que designará, á súa vez, os técnicos.

Como vemos, aquí conflúen as competencias clásicas de cooperación, como di a doutrina, coas urbanísticas.

B) Cooperación con actos xurídicos

Ora ben, nós cremos que despois da publicación da Lei de bases de réxime local, en relación co sistema de competencias en xeral e, por isto, tamén en materia urbanística, a situación cambiou substancialmente.

Como vimos ó principio, as competencias materiais¹⁸ da deputación provincial son as mesmas cás dos concellos; por iso, calquera actuación urbanística, municipal, pode ser realizada pola deputación; ten título de competencias suficiente. Outra cousa son os requisitos para o seu exercicio, que veremos máis adiante. Chéguenos, pois, en principio, sentar que tanto a deputación coma os concellos pertencen á mesma orde administrativa, aínda que a dous niveis, e, segundo se trate dunha competencia municipal ou supramunicipal, virá atribuída a competencia para que o ente, concello ou provincia actúe.

Isto é así porque a supramunicipalidade é competencia da deputación, segundo di o art. 36.1.c) da Lei de bases do réxime local, e que recolle o art. 114.5 do R.D. 1/92, que aproba o texto refundido da Lei do solo.

Estimamos, polo tanto, que esa supramunicipalidade ten que ser respectada polas comunidades autónomas na súa lexislación específica.

E así cremos que o entendeu a lexislación estatal, polos seguintes motivos:

1. Desapareceu a subrogación da deputación provincial, que se contiña en varios preceptos da lexislación anterior (art. 6 do Regulamento de xestión), e iso porque xa non ten sentido esa subrogación ó seren dous entes da

¹⁷ GONZÁLEZ PÉREZ, J., *Comentarios a la Ley del Suelo*, Civitas, Madrid, 1981.

¹⁸ CORELLA MONEDERO, "Funciones de la Diputación Provincial en relación con el medio ambiente", *REVL* 188.

mesma orde, coas mesmas competencias, e cando a actuación das mesmas se rexe por principios completamente distintos á lexislación anterior.

2. Que subsistiu a supramunicipalidade como algo esencial na autonomía provincial, como núcleo irreductible da mesma con garantía constitucional; e así como noutros preceptos abandonou a fórmula de cita-la deputación para falar de “organismo competente”, que será definido pola Comunidade Autónoma, neste caso mantivo a cita ós organismos provinciais.

Como consecuencia de todo isto, as deputacións, cando actúan por “encomenda” dos concellos, non só poden realizar actuacións materiais, senón tamén xurídicas.

Así, vemos que cando se executa un plan provincial de obras e servicios, se produce a encomenda en sentido contrario, partindo de que a execución lle corresponde á deputación, sempre que non a asuman os concellos afectados, e sempre que así o soliciten.

Polo tanto, e no caso concreto dos plans, a ninguén se lle ocorre pensar que a deputación non pode realizar actos xurídicos. É máis correcto pensar que quen actúe a competencia é quen, en definitiva, pode dictar actos xurídicos.

É impensable que unha deputación actuando por encomenda dun concello, para tramitar unha expropiación, non poida dictar toda a serie de actos que contén o expediente; ou que, cando contrate por encargo dun concello, non poida nin aprobar prego nin adxudica-la obra.

Trátase, en definitiva, dunha encomenda de xestión, á que fai referencia e regula o art. 15 da Lei de réxime xurídico e procedemento administrativo común.

A súa natureza xurídica, como di G. Pérez¹⁹, ten idéntica natureza ó arrendamento de servicios considerados na lexislación local. O que acontece é que aquí se lle pode encomenda-la xestión a outra entidade pública, como é a deputación provincial.

Distínguese, segundo o noso xuízo, da “xestión ordinaria” de servicios, a que fai referencia o art. 8 da Lei de bases de réxime local, en que, neste caso, se trata de dous entes distintos con competencias distintas, mentres que na encomenda de xestión á deputación por parte dun concello se trata de entes coas mesmas competencias.

¹⁹ GONZÁLEZ PÉREZ, J., *Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y Procedimiento Administrativo Común*, Civitas, Madrid, 1993.

Así o entendeu o Tribunal Superior de Xustiza de Galicia na Sentencia nº 57/1992, do 22 de xaneiro, (pte. Perfecto Yebra), en que en materia recadadora actúa como "órgano encargado" a deputación provincial, mesmo sen expresa delegación do concello.

Se isto é así noutros servicios e obras, ¿por que vai ser distinto no urbanismo? Por iso, estimamos que calquera actuación urbanística de competencia municipal pode ser desenvolvida pola deputación provincial.

Condicions para o exercicio de competencias

En principio, a doutrina²⁰ adoita reserva-la denominación de delegación para a transferencia de competencias dun superior a un inferior, e que supón alteración do réxime de competencias; por iso, nós preferímo-lo emprego do termo encomendar, coas seguintes matizacións e límites:

A) Debe tratarse de competencias urbanísticas propias do concello, das enumeradas na Lei 7/85, art. 25.2.d). Cremos que non teñen cabida as competencias delegadas en xeral.

Desta forma non se produce unha alteración do réxime de competencias, por seren titulares ámbolos entes, aínda que de forma alternativa.

B) Os suxeitos deben ser sempre, como é obvio, por unha banda, un suxeito encomendado que ten que se-la deputación provincial; e, por outra, os concellos. Cremos que a encomenda poden realizala tamén as demais entidades locais que teñan atribuída a competencia de forma legal.

C) A vontade é o elemento esencial, na realización.

Se a cooperación supón sempre a actuación dunha competencia por dous entes, é obvio que a cooperación non se produce se un deles non quere.

Ese principio de cooperación, segundo a doutrina²¹ 22, é sempre voluntario. O art. 37 da Lei de bases do réxime local así o consagra; a cooperación desenvolverase sempre con carácter voluntario.

A través desa voluntariedade, plasmada nos correspondentes acordos e convenios, poderíase elixir, en primeiro lugar, se esa cooperación e conseguinte encomenda se refe-

²⁰ SOSA WAGNER, F., "Los Principios del Nuevo Régimen Local", *Tratado de Derecho Municipal*, Civitas, Madrid, 1988.

– G. NAVARRO, F., "Delegación, sustitución y avocación en la nueva Ley de Régimen Local", *Tratado de Derecho Municipal*, Civitas, Madrid, 1988.

²¹ NIETO, A., *Cooperación y Asistencia. La Provincia en el sistema constitucional*, Civitas, Madrid, 1991.

²² CLIMENT BARBERA, J., *Cooperación Estatal y Autonomía en los servicios municipales. Tratado M. E.*, Civitas, Madrid, 1988.

rirá soamente a actuacións materiais, ou tamén a actuacións xurídicas ou parte delas. Pódese encomenda-la tramitación dunha expropiación, e financeira ó 50%, ou outras modalidades, etc.

O art. 15.3 e 4 da Lei de réxime xurídico e procedemento administrativo común esixe o convenio expreso, aínda que estimamos non necesario e incluso, e indo máis aló da sentenza do Tribunal Superior de Xustiza de Galicia antes citada, di textualmente no fundamento terceiro de dereito: "(...) Para ese fin actúa como órgano encargado a deputación provincial e, aínda que non consta expresamente no expediente a delegación do concello na mesma, estima a sala que non é necesario en canto que é un acto interno de ámbalas administracións e que o seu respaldo legal vén perfectamente previsto no art. 106.3 da Lei de bases do réxime local".

Estimamos que, malia iso, non pode faltar nunca o elemento volitivo, aínda que sexa soamente a ausencia de oposición á encomenda; é dicir, con oposición ou con discrepancias non se pode produci-la encomenda. A subrogación a que fai referencia o art. 36 non se produce voluntariamente, senón por ministerio da lei, ante un incumprimento dun deber.

D) Obxecto

A encomenda debe tratarse da realización de actividades de carácter "**material, técnico ou de servizos**", como di o art. 15 da Lei de réxime xurídico e procedemento administrativo común.

Creemos que todo iso se pode graduar nos respectivos convenios ou pactos.

Mais estimamos que o encomendado si pode dictar actos xurídicos sobre a xestión encomendada e iso, aínda que o prohibe o art. 15.2 da LRXPA porque os casos son distintos, porque, como vimos sostendo, a deputación ten as mesmas competencias cós concellos e, polo tanto, o elemento volitivo, significa, non tanto a regulación de tódalas relacións de encomenda, coma a simple vontade dun ente de encomendarlle a xestión a outro (deputación), dando por suposto que o contido é fixo, e que se refire a toda a xestión do servizo.

Isto non exclúe que no convenio se regulen as competencias que se encomendan, podendo ser só materiais.

O futuro das competencias urbanísticas

Admitidas as competencias urbanísticas das deputacións provinciais, coas limitacións que vimos, significa que hai unhas competencias que en calquera momento poden exercer, cando se dan os supostos, e que son as contidas na Lei sectorial do solo aprobada polo R.D. 1/1992, do 26 de xuño.

A continuación, hai outra serie de competencias que lle podían ser atribuídas á provincia polas leis das comunidades autónomas, cando se produzan as leis correspondentes, e, ata ese momento, polos regulamentos de urbanismo nos preceptos declarados vixentes polo R.D. 304/1993, do 26 de febreiro.

Por último, estas competencias que a Lei 7/85 lles encomenda ós concellos e que, como dixemos e cremos ter demostrado, poden ser exercidas polas deputacións, por encargo dos concellos, como outra competencia calquera.

Analizadas as competencias do primeiro grupo, e non producíndose en Galicia normativa sobre o particular, a análise da Lei do solo 1/92, ademais da case non utilización das técnicas de transferencia, delegación ou xestión ordinaria, fainos predicir que as comunidades autónomas, non só en Galicia senón en xeral, van ser pouco propicias á entrega de competencias urbanísticas.

Sen embargo, cremos ser un pouco máis optimistas con relación ás competencias municipais. Se unha deputación pode tramitar e aproba-lo plan dos concellos, ¿por que non o pode facer dun só?

Non é corrente que isto aconteza, mais quizais se puidese dar nun futuro con máis frecuencia do que pensamos; no referente a proxectos de urbanización, execución de obras, etc., cremos que posiblemente no futuro estas actuacións, sobre todo en concellos pequenos con escaseza de medios técnicos, puidesen serlles encomendadas ás deputacións provinciais.

Estimámolo así polas seguintes razóns:

- a) Porque as deputacións demostraron ser unhas entidades ideais para a planificación de obras e servizos municipais, a través dos plans provinciais de obras e servizos, plans de comarcas de acción especial, programas operativos locais, plans de rede viaria, etc. Os plans de

urbanismo, normas ou programas, non son máis que uns plans especiais con relación ós enumerados.

b) A execución do urbanismo, mediante as correspondentes obras, non ten especialidade ningunha con relación á execución de obras doutro tipo incluídas nos plans provinciais que enumeramos. O aumento do encargo de execución desas obras, nesta provincia de Lugo cando menos, é considerable; isto sinálanos que non hai por que pensa-lo contrario con obras urbanísticas, algunhas das cales xa se inclúen nos plans actuais.

c) Porque o nivel provincial como nivel de actuación pública ten carta de natureza en case tódalas comunidades autónomas e, máis concretamente, en Galicia, delegacións provinciais, comisións provinciais de urbanismo, órganos autonómicos de nivel provincial e, sobre todo, as normas complementarias e subsidiarias de planeamento nas que se emprega a provincia como territorio das mesmas.

O porvir da provincia, queiran ou non as comunidades autónomas, está ligado ós concellos, ó acreditar, como dixemos, ser un ente adecuado para a planificación. Atreveríamonos a trazar uns grandes trazos de competencias provinciais, coa salvidade, claro está, de que esa opción sempre está cargada de contido político e as comunidades autónomas actuarán nese sentido.

A) Plans directores territoriais. A provincia debería contar no futuro con competencias nesta materia, de forma moi similar a como ten a provincia de Italia, en que a provincia elaborará e aprobará o plan territorial de coordinación que, sen prexuízo das competencias dos concellos, e en execución da lexislación autonómica, determinará as directrices xerais da ordenación do territorio.

B) Planificacións especiais. Parécenos acertada a visión dalgún sector da doutrina²³, que ve a provincia como o ente ideal para a promoción, elaboración e aprobación dos plans especiais a que se refire a Lei do solo.

Pensem, sobre todo, nos seguintes:

a) Plans especiais de protección da paisaxe a que se refire o art. 86 da Lei do solo.

b) Protección de vías de comunicación, sendo a construción das provincias e a conservación unha competencia típica e tradicional das deputacións.

²³ Lei do 8 de xuño de 1990. Art. 14.

– LÓPEZ RAMÓN, J., *Los Servicios Públicos propios de la Provincia; La Provincia en el sistema constitucional*, Civitas, Madrid, 1991.

c) Plans especiais en materia de medio ambiente, no sentido máis amplo, como protección dos recursos hidráulicos, protección da flora e fauna (arts. 88 e 89 da lei), caza e pesca, etc.

Todo isto, coa necesaria coordinación cos plans de obras e servicios, permitiría aproveitar tódolos esforzos e non desperdicia-los investimentos por realizar nos espazos provinciais. 