

*El Plan Único de Obras y
Servicios de Cataluña y la
garantía institucional de la
autonomía provincial.*

Luís
Ortega
Álvarez

Civitas-Deputació de Barcelona, Madrid, 1992.

O libro de Luis Ortega, que como a coeditora –a Deputación de Barcelona–, ten amosado un marcado interese polos temas locais, é un intento, da primeira á última páxina, de demostrar que as Deputacións catalanas, malia a lexislación autonómica catalana en materia de réxime local, teñen un ámbito de competencias –materiais e financeiras ou orzamentarias– igual ó do resto das Deputacións do Estado e, neste senso, ofrece unha estrutura propia dun informe que a Ortega lle foi encomendado por algún destes entes locais. Con isto non queremos, nin moito menos, pór en cuestión a valía e calidade científicas da monografía que de seguido comentaremos, mais si que fai que formulemos a pregunta de cal é realmente o labor dos xuristas nun eido como o da organización territorial do Estado, que se desenvolve non como consecuencia dos avances científicos, senón mais ben por medio de impulsos científicos –que é probablemente o máis correcto– ós que os traballos dos xu-

ristas veñen, no mellor dos casos, fornecer de argumentos técnicos (e para exemplo, no terreo autonómico, temo-los sucesivos informes de expertos).

O cerne do libro é, xa que logo, a demostración de que as Deputacións catalanas áchanse suxeitas ó ordenamento xurídico estatal –é dicir, ás bases na materia de réxime local– o mesmo que as demais do Estado, sen que a existencia dun Plano Unico de Obras e Servicios para Cataluña (en adiante, PUOS), recollido xa nas normas de transferencia de servicios á Generalitat preautonómica, e a regulación que deste se contén ha lexislación catalana de réxime local supoña neste senso especialidade ningunha. O problema partiría pois dunha trabucada interpretación da CE realizada no proceso de elaboración do Estatuto de Cataluña no que atinxe á distribución competencial en materia de réxime local, motivada por unha lectura de mínimos da competencia estatal ex art. 149.1º.13º CE –“bases do réxime xurídico das Administracións Públicas”–, lectura de mínimos radicalmente desbotada pola xurisprudencia constitucional trala S.TC 32/1981 de 28 de xullo, da que resulta extraordinariamente estreitado o marco co que as CC.AA. competentes contan para crear modelos alternativos de réxime local.

Dentro deste marco xeral, a historia normativa do PUOS comeza xa na xeira preautonómica co **RD 2115/1978, de 26 de xullo**, –e durante a vixencia do RD 688/1978, de 17 de febreiro, regulador do sistema de planos provinciais de obras e servicios, de transferencia á Generalitat de Cataluña en materia de interior, do que o seu art. 2 establece a competencia da Generalitat para elaborar e aprobar un PUOS para o seu territorio, (en consonancia co RD-Lei 41/1977, de 29 de setembro de reestablecemento provisorio da Generalitat de Cataluña e o RD 2543/1977, de 30 de setembro, que desenvolve o anterior). Para Ortega, o PUOS recollido no RD 2115/1978 non pode afectar en nada ás competencias das Deputacións catalanas –recollidas para o resto das Deputacións do Estado no RD 688/1978– ó ter sido feito baseándose nas propostas da Comisión creada polo RD 2543/1977 para a transferencia de competencias do Estado á Generalitat preautonómica: entende o autor que se con base nas decisións desta Comisión se lle tivesen transferido á Generalitat competencias das Deputacións catalanas, esta transferencia estaría viciada de incompetencia, xa que o traspaso de competencias das Deputacións catalanas á Gene-

ralitat só se podería ter realizado por medio da *non nata* Comisión prevista para ese fin no propio RD 2543/1977). En conclusión, e durante esta xeira preautonómica, subsistirían en Cataluña o PUOS elaborado pola Generalitat, e mailos Planos Provinciais de Obras e Servicios elaborados por cada unha das Deputacións baseados no RD 688/1978.

Aprobado xa o Estatuto de Autonomía de Cataluña (EAC), a D.A. 6ª prevé a asunción definitiva e sen solución de continuidade de tódolos servicios e medios traspasados na etapa preautonómica. Para Ortega, esta D.A. 6ª supón apenas consolida-la transferencia á Generalitat dos medios e funcións que ata entón viña exercendo a Administración do Estado, é dicir, as correspondentes á Comisión Nacional de Cooperación coas Corporacións Locais, e nunca das correspondentes ás Deputacións catalanas. E, xa que logo, o financiamento destas competencias terá que se facer con cargo ó sistema xeral de financiamento das CC.AA (para Cataluña, EAC e LOFCA), onde non aparecen por ningures achegas das deputacións provinciais.

En canto á lexislación estatal de réxime local –na que a pervivencia da peculiaridade que para Cataluña supón o PUOS é evidente– e á Xurisprudencia do TC, entende o autor que as achegas das Deputacións catalanas ó financiamento do PUOS só poden ser voluntarias, sen poder vir impostas pola Generalitat (nesta liña, lembremos que na S.TC 32/1981, de 28 de xullo, fdto xco. 8º, califícase a facultade das Deputacións de elaborar, aprobar e executar os seus propios orzamentos, como “unha facultade decisoria fundamental sen a que non cabe falar de autonomía”). Deste xeito, ó lexislador básico na materia non lle sería opoñible unha suposta competencia preautonómica consolidada de acordo coa D.A. 6º EAC –como pretende a Generalitat–, senón que estas competencias preautonómicas teñen que se axear ás bases estatais na materia –constituídas pola LRBRL–, tal e como testemuña o TC (cfr. Ss. 42/1983 e 214/1989). E estas bases estatais, polo que á cooperación local atinxe, veñen establecidas polo art. 36.2.a LRBRL –que atribúe ás provincias, como competencia propia e, xa que logo, como parte da súa autonomía garantida institucionalmente, a elaboración dun “plano provincial de cooperación ás obras e servicios de competencia municipal”, competencia propia das Deputacións sometida, en todo caso á función coordinadora das CC.AA. competentes dos Planos provinciais do seu

territorio (ex. art. 59 LRBRL). Polo tanto, existe un problema de interpretación: o inciso final do devandito art. 36.2.a LRBRL establece a citada competencia provincial, “*sen prexuízo das competencias recoñecidas nos Estatutos de Autonomía e asumidas e ratificadas por estes*”, inciso que como demostran os antecedentes da LRBRL, foi introducido no trámite parlamentario da lei tras dunha emenda transaccional dos socialistas catalanes, fundada na necesidade de manterlo réxime peculiar existente en Cataluña en relación cos Planos provinciais. En todo caso, este inciso é, para Ortega, un argumento importante dende un punto de vista político mais sen eficacia xurídica ningunha, xa que o fundamento da emenda transaccional citada presentaría un triple erro de partida: inexistencia no EAC de peculiaridades capaces de seren opostas á lexislación pre-estatal básica, a pervivencia dos Planos provinciais que en nada se verían afectados polo PUOS e, en terceiro lugar, porque non é congruente co carácter básico dunha norma a previsión nesta de excepcións non previstas na CE. En definitiva, entende Ortega que o senso da norma de traspaso –RD 2115/1978– ó lle atribuir á Generalitat a elaboración do PUOS, non reborda o contido da simple coordinación para o territorio catalán da actividade das Deputacións en materia de cooperación local, competencia perfectamente definida nos art. 36 a 59 LRBRL: deste xeito, o PUOS é un plano de coordinación, financiado por medio de achegas estatais e ó que lle serían plenamente aplicables os criterios que o TC establece –nomeadamente na S.TC 27/1987– verbo da potestade de coordinación.

Dentro da xa abondosa lexislación catalana en materia de réxime local –e malia obedecer a un obxectivo declarado de reordenación administrativa do territorio catalán que pasa pola desaparición das deputacións–, apunta Ortega a posibilidade dunha interpretación da Lei 5/1987, do Parlamento de Cataluña referida ó “Réxime provisorio de competencias das Deputacións catalanas” conforme coa LRBRL, partindo dos art. 9, 10 e 13 da norma autonómica, que ó lle recoñecer ás Deputacións catalanas para aproba-los seus propios orzamentos, de consignar nos mesmos as partidas adicadas á cooperación municipal e de executalos de acordo coa súa autonomía organizatoria, dentro das directrices coordinadoras do PUOS, contén unha regulación perfectamente asumible polo art. 59 da lei básica estatal. Subsistirían, en cambio, dificultades no eido financeiro: denuncia o autor a exis-

tencia dun bloque normativo autonómico que, partindo da S.TC 32/1981 de 28 de xullo (que afirmaba a posibilidade de configurar como infraprovinciais ou supraprovinciais algunhas das competencias das Deputacións, encomendándolle a súa xestión ben ás comarcas, ben á propia Comunidade Autónoma), realiza unha verdadeira reordenación financeira do réxime das Deputacións catalanas, no senso de que se unha norma autonómica reguladora da intervención pública nun sector produce unha reordenación das competencias materiais das Deputacións, esta transferencia competencial terá que se acompañar dos correspondentes recursos económicos provinciais. Para Ortega, a Generalitat non é quen para dispór das competencias provinciais recoñecidas na LRBRL como ela mesma recoñece na E.de M. da Lei 5/1987 .


Asemade, e como conforma a LRFL, as dotacións estatais para o financiamento dos Planos provinciais, libraránse directamente ás Deputacións, sen o intermedio da Comunidade Autónoma (a intermediación prevista no art. 48.2º EAC, ó se referir á participación nos ingresos tributarios do Estado e ás subvencións condicionadas outorgadas por este ós EE.LL., non é de aplicación, ó seren condicionadas as transferencias estatais para o financiamento dos Planos provinciais).

Finalmente, a xurisprudencia TS referida ó tema¹ –Ss.TS de 23 de xuño de 1989 e de 1 de setembro de 1990– aceptando as dúas os fundamentos xurídicos da Sala I a do TSX de Cataluña, resolve claramente a prol das teses da Deputación, ó entender que non existen peculiaridades para Cataluña verbo do réxime local básico establecido pola LRBRL, reiterando a xurisprudencia TC relativa á garantía institucional das provincias –basicamente, que a facultade de coordinación da Generalitat non pode supór merma da autonomía do ente provincial– e, en fin, recoñece-lo carácter voluntario da cifra e do feito mesmo da achega que a Deputación de Barcelona fixera ó financiamento do PUOS.

Deste xeito, atendendo á nova regulación que da cooperación local ós investimentos locais se realiza polo RD 665/1990, de 25 de maio, entende Ortega que se se interpreta a súa D.A. Sa –que prevé achegas económicas do Estado ó PUOS da Generalitat– no senso de que estas aportacións á Generalitat substitúen ás correspondentes ós Planos que as Deputacións de Cataluña corresponde aprobar de acordo coa LRBRL, a devandita norma regulamentaria se-

¹ Ámbalas dúas parten da interpretación mutua de recursos entre a Generalitat e a Deputación de Cataluña, ó establecer a Generalitat unha aportación obrigatoria da Deputación ó PUOS, prevendo esta nos seus orzamentos unha aportación menor.

ría nula de pleno dereito par vulneralo sistema de fontes garantido pola CE –art. 9.3º–, en aplicación dos art. 26 e 28 LRXAE e 47.2º LPA.

Xa que logo, o de Ortega é un traballo comprometido, con conclusións discutibles –malia contar polo de agora cunha evidente ratificación xurisprudencial–, que ven aportar unha pouca máis de luz ó tema da cooperación local no Estado español, tema no que aínda hai que clarexar moitos extremos, entre os cales o da coordinación da competencia de planificación das Deputacións provinciais das axudas ás obras e servizos municipais e as correspondentes autonómicas e estatal non é, por certo, dos menos problemáticos. 

Carlos I. Aymerich Cano