

Faustino  
Martínez  
Fernández

## Algunhas consideracións sobre os planos provinciais de cooperación a servicios municipais

Doutor en Dereito e Ciencias  
Políticas e Socioloxía.  
Secretario da Excm.  
Deputación de Lugo

### Introducción

O modelo de organización territorial que se configura a partir da Constitución española de 1978, consta de tres niveis: Estado, comunidades autónomas e Administración local (provincias e concellos). O Estado, di o art. 137 da Constitución española, organízase territorialmente en concellos e provincias, e nas comunidades autónomas que se constitúan.

A provincia e o concello son, pois, entidades territoriais básicas, obrigatorias e necesarias segundo se desprende do texto constitucional; ambas forman as entidades locais necesarias e obrigatorias, no sentido antes mencionado. Ámbolos dous entes son dotados de personalidade xurídica, “propia” nun caso e “plena” no outro.

Ámbalas entidades son dotadas ademais, segundo o mencionado art. 137 da Constitución española, de “au-

tonomía para a xestión dos seus respectivos intereses”, autonomía que a Constitución garante, tema amplamente tratado pola doutrina científica, entre outros: R. Martín Mateo<sup>1</sup>, F. Sosa Wagner<sup>2</sup>, L. Parejo Alfonso<sup>3</sup>, Embid Irujo<sup>4</sup>, G. Enterría<sup>5</sup>.

En definitiva, pois, e concentrándonos xa na provincia, é unha entidade territorial que, ó formar parte da organización do Estado, é Administración pública, dotada de autonomía garantida constitucionalmente. Como di S. Martín Retortillo<sup>6</sup>, a provincia tivo pois un recoñecemento constitucional rigoroso e definido, ata o extremo de non deixar lugar a dúbidas. Dáse así por sentado un dos problemas máis antigos e polémicos do noso Dereito público, e que produciu non pouca literatura científica<sup>7</sup> e unha abondosa e sobre todo interesante xurisprudencia<sup>8</sup>.

Se a autonomía vén garantida na Constitución, non obstante a súa extensión, os seus límites, en definitiva a súa configuración en concreto, correspóndenlle ó lexislador ordinario (Sentencia 27/87) e esa función dentro do ordenamento xurídico correspóndelle á Lei 7/85 de Bases do Réxime Local.

É, pois, a lexislación ordinaria (LBRL) a que delimita a competencia dos entes locais, e como tal da provincia, identificándoa co interese<sup>9</sup> no sentido de considerala competencia como a medida de capacidade dun ente<sup>10</sup>. Mais ó non se poder falar de intereses exclusivos, senón de intereses predominantes<sup>11</sup>, a fixación de competencias tense que facer con base neste concepto ó que lle hai que engadi-la imposibilidade de distinguir nitidamente os intereses municipais e provinciais<sup>12</sup>, o que motiva, como é obvio, unha serie de relacións interadministrativas entre os suxeitos que dalgunha forma teñen algún “interese” ou competencia no asunto en concreto bastante complicadas.

## **As competencias provinciais na LBR local**

O feito de caracteriza-la provincia como agrupación de concellos conduce á conclusión de que desde o or-

denamento xeral a articulación interior das competencias se produce, non porque cualitativamente sexan distintas, senón porque o ordenamento encárgalles ós citados entes funcións distintas para cumprir con relación ó mesmo asunto.

Así o entendeu maioritariamente a doutrina científica (Parejo<sup>13</sup>, Suay y Rincón<sup>14</sup>, Climent Barbera<sup>15</sup>). Como se pode supoñer, ó teren dous entes, as mesmas competencias sobre un mesmo territorio, compréndese facilmente que as relacións interadministrativas presentan unha peculiaridade salientable.

Se a isto lle engadimos que os servicios considerados pola lei como mínimos, que teñen que presta-los concellos, segundo unha técnica tradicional de fixación de competencias no noso Dereito local, se poden considerar como obrigatorios, e que se lle encomenda á Deputación Provincial a garantía da prestación integral dos mesmos (art. 36.2.b) da LRL), atopámonos con que lles temos que engadir outra característica salientable ás relacións interadministrativas da provincia e do concello, que atope o seu colofón no recoñecemento polos veciños dos seus dereitos subxectivos recoñecidos no art. 18.1.6 da Lei 7/85<sup>16</sup>; a súa existencia foi recoñecida pola doutrina (Sosa<sup>17</sup>, Quintana López<sup>18</sup>), e pola xurisprudencia en sentencias do TS do 7 de maio de 1986 e do 25 de abril de 1989 (Sala 3ª, relator González Navarro), e, polo tanto, debe incidir dalgún xeito nas relacións interadministrativas provincia-concello.

Por último, non podemos deixar de mencionalo especial carácter que como competencia provincial ten o Plano Provincial de cooperación de obras e servicios de competencia municipal, onde os principios de cooperación e coordinación, como recoñeceu a doutrina científica<sup>19</sup>; onde a competencia de aprobación de planos provinciais, é a competencia estrela das deputacións provinciais, considerándose como núcleo esencial da autonomía provincial como recoñeceu a doutrina<sup>20</sup> e a xurisprudencia do Tribunal Supremo<sup>21</sup>.

Non nos parecen, pois, esaxeradas as palabras de A. Nieto<sup>22</sup>, cando di que "la situación actual", referente a relacións interadministrativas, se pode resumir así:

"Unos Ayuntamientos con los que coopere la Diputación Provincial, para ayudarlos a alcanzar sus objetivos más impres-

cindibles, e incluso legalmente impuestos, que con sus insuficientes presupuestos no pueden conseguir. Unas Diputaciones, que al cooperar con los Ayuntamientos, están coordinando directa o indirectamente su actividad. Una Comunidad Autónoma que coordine la acción coordinadora y cooperante de las Diputaciones Provinciales, y que en algunas ocasiones también coopera con ellas y con los Ayuntamientos, y una Administración del Estado, en fin, que también cofinancia estos, es decir, también coopera e indirectamente coordina, y sin olvidar, por último, los planes de cooperación voluntaria (autocoordinación de los municipios entre sí). La complicación resultante salta a la vista y se concreta por sí misma. La red de relaciones interadministrativas se ha hecho inextricable; las tensiones son constantes, y se ha abierto un campo desmesurado a las maniobras políticas y personales. Desde el punto de vista contable los circuitos de transferencias de capital la se entrecruzan varias veces, hasta que la obra o servicios han sido realizados.

Y todo ello con un telón de fondo que envenena definitivamente sus planteamientos: La autonomía local, por un lado, y la autonomía de la comunidad territorial por otro, que legitiman los bloqueos legítimos de todo el proceso, o introducen, al menos, y en todo caso, no pequeñas disfunciones cuando no conflictos interminables”.

Non é a nosa intención afondar no estudio de todos os aspectos xurídicos que o Plano Provincial de cooperación a servicios de competencia municipal pode presentar, xa que nos levaría demasiado lonxe; mais si que quixeramos salientar algúns dos seus aspectos, á luz das relacións interadministrativas entre os entes intervinientes, as súas distintas posicións, os conflitos orixinalados e a forma como a xurisprudencia, nuns casos definitivamente e noutros pendentes de apelación, os solucionou.

Para isto, imos proceder a narra-los feitos tal e como ocorreron na tramitación dos planos provinciais da Deputación Provincial de Lugo; a continuación dividiremo-lo pequeno estudio en dúas fases moi diferenciadas, unha relativa ás relacións interadministrativas entre as deputacións e os concellos, e outra dedicada ás relacións entre Deputación e Administración central, en todo o referente ó Plano Provincial (desde agora P.P.) especialmente, desbotando a intervención da Administración central na súa función de tutela de observancia do ordenamento xurídico (art. 65 e ss. LRL).

## Relación dos supostos de feito

Brevemente podemos face-la relación, seguindo a orde cronolóxica dos planos, sen prexuízo de agrupa-los distintos argumentos nas seguintes alíneas:

### A) *Plano Provincial 1986*

A Deputación Provincial aproba con data do 6 de decembro de 1985, as bases para a tramitación e posterior aprobación do Plano Provincial e planos comarcais para as comarcas de acción especial para 1986; bases que foron remitidas a tódolos concellos da provincia para coñecemento e para efectos da súa participación no plano.

O plano apróbase por acordo do 31 de marzo de 1986; remítese á Dirección Xeral de Cooperación Local e á Comisión Provincial de Colaboración do Estado coas Corporacións Locais, someténdose a información pública, aínda que non era preceptivo, por non estar vixente o RD 781/86, sen que se presentase ningunha reclamación contra o plano.

Pola súa parte a Comisión de Colaboración do Estado coas Corporacións Locais informa favorablemente o plano. O Excmo. gobernador civil, nin fai requirimento, nin impugna o plano aprobado. Consecuentemente, a Deputación Provincial comeza a execución do plano, procedendo á súa contratación. Todo isto dentro dos créditos dispoñibles, que a Administración central lle comunicara á Deputación, antes de proceder esta á aprobación inicial do P.P.

A Dirección Xeral de Cooperación Local por oficios de data 22 de maio e 30 de xuño de 1986, participoulle á Deputación Provincial a necesidade de que as obras do Plano Provincial de Obras e Servizos e dos planos das comarcas de acción especial, fosen de interese municipal. E ademais considerábase imprescindible a participación dos concellos na elaboración dos planos. Ata que se aclararen estes extremos suspéndese a tramitación do correspondente expediente de gasto; condiciónase a dita tramitación á corrección de defectos, que son de obrigada observancia na normativa exposta.

Interposto recurso de alzada, desestímase por resolu-

ción do 14 de outubro de 1986. Interposto o correspondente recurso contencioso-administrativo da Audiencia Territorial da Coruña, este declárase incompetente, tramitándose o correspondente recurso na Audiencia Nacional, que por Sentencia do 5 de novembro de 1990 desestima o recurso; a Deputación apela e, na actualidade, está pendente de sentenza do Tribunal Supremo.

### **B) Plano Provincial 1987**

O contido do plano é idéntico ó anterior; a tramitación faise do mesmo xeito. As obxeccións que despois de ser aprobado o plano fai a Administración central son idénticas; o que ocorre é que o nº de obras "obxectadas" pola Administración central é menor. Ningunha do plano provincial, dos planos comarcais da Fonsagrada e de Pedrafita, obxéctanse dúas obras de Baleira e Pedrafita do Cebreiro. Isto non impide que nunha modificación do Plano de Pedrafita se substitúan aquelas obras por outras que, con idéntica tramitación e contido, si son aceptadas polo Ministerio.

Deducido o correspondente recurso contencioso-administrativo perante a Audiencia Territorial da Coruña, como dicía a notificación, a sala declárase incompetente, tramitándose o correspondente recurso perante a Audiencia Nacional que, por Sentencia do 13 de marzo de 1991, o desestima. Apelada perante o Tribunal Supremo, atópase pendente de dictame.

Ata aquí, pois, todo idéntico ó acontecido co plano de 1986.

A orixinalidade deste plano é que, así como no ano 1986 fora informado favorablemente pola comisión de colaboración e non fora obxecto de requirimento polo gobernador civil, neste a comisión informa desfavorablemente e o gobernador civil impugna o Plano Provincial de Obras, mais non os planos comarcais de comarcas de acción especial. É dicir, xustamente o contrario do feito polo Ministerio, que digamos "acepta" o Plano de Obras e Servicios e "obxecta" os planos comarcais de Pedrafita e da Fonsagrada (dicimos acepta e obxecta, para non presupónelas competencias do Ministerio nos planos).

Por Sentencia do 27 de novembro de 1990 (da Sala do contencioso-administrativo do Tribunal Superior de Xustiza de Galicia, desestímase o recurso contencioso-administrativo interposto polo gobernador civil. É relator da Sentencia nº 1287/90 o Ilmo. Sr. D. Juan Carlos Trillo Alonso, maxistrado da sala, por discrepar do parecer da maioría a persoa que o era, Sr. D. Gonzalo de la Huerga Fidalgo, segundo di a sentenza, o cal formula un voto particular.

A sentenza non é apelada pola Avogacía do Estado e devén en firme.

### **C) Plano Provincial 1988**

Ten un contido e unha tramitación idéntica á do plano de 1987.

Por un lado, o gobernador fai requirimento, e impugna o plano de 1988, que motiva a Sentencia do Tribunal Superior de Xustiza de Galicia do 5 de decembro de 1990, da que é relator o Ilmo. Sr. D. José María Gómez y Díaz-Castroverde, desestima o recurso presentado, con voto particular do Sr. de la Huerga Fidalgo; esta sentenza devén firme, por non ter sido apelada pola Avogacía do Estado.

Por outro lado, a Administración central séguelle facendo obxeccións a algunha obra do plano, mais remite todo o importe da subvención que comunicara no seu día, co que a Deputación considera que se cumpriu a legalidade vixente, e non interpón ningún recurso contencioso porque considera satisfeitas as súas pretensións. O plano execútase con toda normalidade.

Mais como colofón a tanta descoordinación, recíbese unha resolución da Dirección Xeral do Tesouro do Ministerio de Economía e Facenda en 1992, pola que, baseándose na existencia dun "erro", procedían a revisa-las asignacións enviadas á Deputación de Lugo do plano de 1988, considerándoa debedora da cantidade que o MAP resolvera reter en 1988, mais que despois remitira. Interposta a reclamación económico-administrativa correspondente, o tribunal central accede á suspensión do acto, e está pendente de resolución.

#### **D) *Plano Provincial 1989***

Non presenta conflictividade coa Administración de Madrid, é dicir, "acepta" tódalas obras do P.P., mais, non obstante, o Excmo. gobernador impugna o plano e a Sala do Tribunal Superior de Xustiza de Galicia estima o recurso, e anula o plano, con voto particular do maxistrado Sr. Trillo Alonso, relator da sentenza do plano de 1987. Sentencia do 12 de outubro de 1991, relator Arrojo Martínez. A sentenza, que, como dicimos, sostén a tese contraria ás sentencias dos planos de 1987 e 1988, coincide substancialmente co voto particular das ditas sentencias, así como o voto particular deste, coincide substancialmente coas sentencias dos planos de 1987 e 1988.

A sentenza é apelada pola Deputación Provincial e está pendente de dictame no Tribunal Supremo.

#### **E) *Plano Provincial 1990***

Os acontecementos desenvólvense de xeito idéntico ó plano de 1989. Prodúcese a aceptación da totalidade do plano por parte do MAP Non obstante, o Excmo. Sr. gobernador civil interpón recurso contencioso-administrativo perante a Sala do contencioso-administrativo do Tribunal Superior de Xustiza de Galicia, e a mesma sala en Sentencia do 8 de novembro de 1991, sendo relator o Ilmo. Sr. D. Gonzalo de la Huerga, estima o recurso, con voto particular do Sr. Trillo Alonso.

Sirva aquí o dito para o plano de 1989, sobre as coincidencias dos votos particulares nas sentencias anteriores (27 de novembro e 5 de decembro de 1990) da mesma sala, e a coincidencia das sentencias do 12 de outubro de 1991 e 8 de novembro de 1991, co voto particular ás dúas primeiras sentencias.

Agora ben, as dúas sentencias de 1991, aínda que idénticas no seu contido, conteñen distintos dictames; mais, namentres a primeira anula todo o plano, a segunda só anula aquelas obras que non tivesen sido propostas polos concellos, co que, e aínda que a sentenza foi apelada para efectos de unifica-la doutrina sobre o particular, a estimación do recurso é máis nominal cá real, xa que na realidade non se anula nada, se se relé o expediente.



**F) Outros feitos relacionados cos planos.**

Xa coñecémo-los avatares do plano de 1987 ós que hai que engadir que con data de novembro de 1988, o MAP comunica que o Ministerio de Economía denegou a incorporación dos créditos para o plano de 1987, e, polo tanto, non se pode remiti-la subvención no seu día comprometida.

Como se pode supoñer, o plano, un ano despois de ser aprobado, está en fase de execución e polo tanto contratado na súa totalidade, e, para facer fronte a esas obrigas, a Deputación tivo que acudir ó crédito.

Interposto o recurso contencioso correspondente está pendente de dictame no Tribunal Superior de Xustiza de Galicia.

Daba a sensación de que a conflictividade que desde o plano de 1988 desaparecera coa Administración de Madrid, aínda que non coa central de Lugo, e que podía volver aparecer en calquera momento, aínda que por camiños distintos. Parecía que a intervención que o MAP realizaba no plano provincial non era legal, aínda que a Audiencia Nacional nas dúas sentencias dixese que si, e disto parecía que era consciente o propio MAP.

Así o fai sabe-lo ministro Sr. Almunia ó explica-lo porque do RD 665/1990 do 25 de maio, que regula a cooperación económica do Estado ós investimentos das entidades locais. En *La Voz de Galicia* do mércores 30 de maio de 1990, o citado ministro di expresamente:

“El titular del MAP puso un ejemplo ilustrativo de como funcionará el nuevo sistema. Si por ejemplo una Diputación de Galicia –Comunidad en la que un 13 por ciento de los hogares no tiene agua potable– no incluye entre sus proyectos esta necesidad, no se concederá la subvención, o recibirá el dinero solo si cambia de Plan. Hasta ahora, eso no se podía hacer, y queremos que se consiga erradicar esas carencias de algunos municipios”.

Ó pretende-lo MAP interpreta-lo RD citado e facer uso sobre todo do art. 8º, a Deputación impugna indirectamente o RD 665/90, no art. citado por atentar contra a autonomía provincial, e interpón o correspondente recurso contencioso-administrativo.

## **Relacións interadministrativas, de Deputación e Concellos**

Reiteramos que non é a nosa intención neste momento abordar toda a problemática que se pode presentar nas relacións Deputación-concello a través do plano provincial. Por iso, nada mellor que realizar unha síntese dos argumentos das partes, e realizar unha análise breve da xurisprudencia recaída. Temos que salientar que en ningún caso os concellos acudiron á vía xudicial; a intervención xudicial prodúcese por impugnación do Excmo. gobernador, en defensa da autonomía municipal, que non provincial.

### **A) Argumentos da Administración central (provincial).**

Non chega, di a Administración central (provincial), que unha obra ou un servizo sexa de interese municipal para que teña cabida no plano provincial. A característica fundamental do plano é ser “un plano de cooperación para as obras e servizos municipais”, onde a Deputación coopera na realización de aqueles. O acto de proposta da obra do concello non pode ser substituído por ningún acto da Deputación porque a colaboración implica facer algo con outro e iso non se pode producir se o “outro” non quere.

Recoñécese como indiscutible a competencia da Deputación para a aprobación do plano. Mais isto non implica descoñecer as competencias municipais; nin a Deputación pode incluír unha obra ou un servizo, sen que a propoña o concello, nin tampouco o concello lle pode “impor” obras á Deputación a través do plano.

### **B) Argumentos da Deputación Provincial.**

Tamén esquematicamente se poden resumir do seguinte xeito:

a) Ninguén dubida que na tramitación do plano interviñeron os concellos, mais isto non significa que fagan “propostas” senón que “participen” na elaboración do plano.

b) As competencias, como xa vimos anteriormente, son materialmente as mesmas para o concello e para a provincia, polo tanto ten "potestade" para actuar en calquera obra ou servizo municipal; por isto non é estraño que as obras sexan sempre de interese municipal.

c) No plano conflúen os principios de cooperación e coordinación, polo que en virtude destes principios pode a Deputación intervir, sen vontade municipal, con varios condicionamentos, e mesmo substituílos na proposición de obras ou servizos no plano.

d) Situación que nos casos de servizos mínimos, esa facultade é considerada obrigatoria de conformidade co art. 36.2.b), en relación co 26.3, ambos da Lei 7/85.

e) Por último, na tramitación, o plano pasa por unha fase de elaboración, outra de aprobación e, por último, unha fase de execución. A intervención municipal, mediante a correspondente "participación" prodúcese na primeira obrigatoriamente, podendo producirse na terceira de xeito voluntario, e nunca na segunda, que é competencia exclusiva da Deputación.

### **C) *Análise das sentencias do TSXG***

As sentencias do Tribunal Superior de Xustiza de Galicia (Sección segunda), do 27 de novembro e do 5 de decembro de 1990, das que son relatores os Ilmos. Sres. Trillo Alonso e Gómez y Díaz-Castroverde, resolven o conflito presentado, aceptando a tese da Deputación Provincial, con matizacións esenciais no contexto das relacións interadministrativas ás que logo nos referiremos. As sentencias do 12 de outubro de 1991 e do 8 de novembro de 1991, relatores Sres. Arrojo Martínez e De la Huerga Fidalgo, resolven o conflito, aceptando totalmente as teses da Administración central, aínda que a sentenza posterior da mesma sala (relator Arrojo Martínez), do 3 de xullo de 1992, corrixe, ó noso xuízo, esa tendencia, achegándose, por non dicir identificándose, coa doutrina mantida polas dúas primeiras sentencias.

O tema fundamental obxecto da discrepancia nas sentencias, ademais doutras consideracións que se poden deducir das mesmas, estriba en determinar se a Deputación Provincial pode incluír obras nun plano provincial, pe-

rante a ausencia ou en contra da vontade municipal, ou se, por outra parte, para que unha obra se poida incluír nun plano ten que pedila un concello, e a Deputación ten que aceptala sen máis.

Do contido das dúas primeiras sentencias, pódense deduci-las seguintes consecuencias doutriniais:

a) Que só é posible incluír no plano obras de competencia municipal. As obras supramunicipais podían realizarse a través doutros planos, mais non no P.P. de cooperación a obras e servicios.

b) Como consecuencia do anterior, e como consecuencia do carácter voluntarista da cooperación que regula o art. 57 da LBRL, non pode a Deputación substituí-la vontade municipal, e ten que respectar esta vontade aínda que sexa contraria ó establecemento do servicio, sen prexuízo do que se di a continuación.

c) O plano de cooperación está rexido, ademais, polo principio de coordinación, que ó versar sobre obras e servicios de competencia municipal, supoñen a existencia de competencia provincial sobre eles, e mesmo, nos supostos dos servicios mínimos (art. 36.1.a) e 31.2.a)) non só ten competencia senón obriga de garantilos, polo que se podan implantar sen consentimento do concello afectado.

d) Por último, no fundamento de dereito quinto, as sentencias comentadas, fan unha precisión, que se adoita esquecer con moita frecuencia, cando di que “certamente isto comporta unha esixencia de específica motivación ó aprobar definitivamente o respectivo plano”.

Por outra parte, as dúas segundas sentencias manteñen a teoría contraria, no sentido de que nunca pode perde-la competencia o concello, porque ademais a coordinación predicada dos planos, parte do respecto absoluto ás competencias municipais.

Ó noso xuízo, parécenos máis acertada a solución dada polas dúas primeiras sentencias que, por outra parte, son firmes, malia algún comentario favorable da doutrina é seguida esquematicamente polos seguintes motivos:

a) A *voluntariedade* sen reparos que predicán da cooperación as dúas segundas sentencias, só se pode admitir con matizacións, na cooperación voluntaria do art. 57, mais non na cooperación “normada” que rexe os pla-

nos provinciais. As dúas primeiras sentencias recollen claramente esa distinción.

**b)** A coordinación, definida nas dúas últimas sentencias no sentido de respecta-lo coordinador as competencias do coordinado, porque está no mesmo plano de igualdade, contradíse coa doutrina do Tribunal Constitucional<sup>23</sup>.

**c)** As dúas primeiras sentencias seguen a doutrina da identidade material de competencias do concello e a provincia, doutrina maioritaria, como vimos noutra alínea<sup>24</sup>, co que a actuación da Deputación sempre será dentro da súa competencia, doutrina que non recollen as segundas sentencias, aceptando as alegacións da Administración central.

**d)** Como consecuencia disto, sosteñen as primeiras sentencias que é posible a substitución do ente municipal polo ente provincial. Isto vén negado categoricamente polas segundas.

A doutrina científica, maioritariamente, pronunciárase a favor da substitución<sup>25</sup> Climent Barbera, Suay y Rincón, González Navarro<sup>26</sup> porque, a afirmación das segundas sentencias de que é "inadmisíbel a substitución" cae cunha simple lectura do art. 60 da Lei de Réxime Local, e porque nin a doutrina científica citada, nin as sentencias mencionadas, consideran incondicional esa substitución, senón que a encadran dentro do marco xeral de relacións interadministrativas, e polo tanto esa substitución non poderá ser nunca xeral, senón territorial para casos concretos, e ademais, como reiteran as primeiras sentencias, a substitución ten que ser motivada.

Por último, hai que dicir que a doutrina sobre planos provinciais contida nas dúas primeiras sentencias axéitase á doutrina do Tribunal Supremo mantida nas sentencias do 23 de xuño de 1989 (Sala 3ª, Sección 1ª, relator Esteban Alamo), e do 1 de setembro de 1990 (Sala 3ª, Sección 6ª, relator Barrio Iglesias).

### **C) Última sentenza do TSXG (3 de xullo 1992).**

A Sentencia da mesma sección e sala do TSXG, do 3 de xullo de 1992, da que foi relator o maxistrado Arrojo

Martínez, resolve unha reclamación dun particular contra a inclusión dunha obra por un municipio no plano, aceptada pola Deputación ó aproba-lo plano.

Despois de desestima-lo recurso, a sentenza senta a doutrina de que o ente coordinante podería modifica-las propostas municipais no caso de manifesta ilegalidade, o que significa a substitución da doutrina da "intromisión intolerable" nun réxime de autonomía, contida nas sentencias anteriores por unha análise da legalidade das propostas municipais, e no caso de manifesta ilegalidade pode-la Deputación modifica-las propostas. Esta teoría cremos que coincide coa sostida polas dúas primeiras sentencias, aínda que o motivo sexa distinto, e aínda que non é o momento de afondar no tema, si podemos dicir que a ilegalidade manifesta de tanta tradición no noso Dereito local, deixou de ter transcendencia, polo que cremos que o fundamento da intervención no plano ten que basearse na doutrina das dúas primeiras sentencias.

## **Relacións interadministrativas: Deputación-Administración central**

Como vimos na narración dos feitos, nos planos de 1986 e 1987 o Ministerio para as Administracións Públicas decide suspende-la tramitación do correspondente expediente de gasto, ata que se corrixan unha serie de deficiencias.

A argumentación do MAP prodúcese despois dunha serie de escritos, e ímonos referir a ela tal e como se contén na resolución do recurso de alzada, previo á vía contenciosa. Moitos dos argumentos apostos son contestación a outras argumentacións dadas pola Deputación, que é conveniente aclarar, xa que se non, non se entende a tese do MAP.

Imos intentar resumilas do seguinte xeito:

a) Para a inclusión de obras no plano cómpre que sexan de interese municipal tanto no plano coma nas comarcas de acción especial, sendo necesaria a xustificación da participación municipal no plano, necesaria para determina-la procedencia da subvención.

**b)** A suspensión da tramitación do expediente de gasto non supón a suspensión do acto de aprobación do plano provincial pola Deputación.

**c)** A competencia do MAP a través da Dirección Xeral de Cooperación Local, para adopta-la decisión suspensiva, vénlle dada polo establecido no art. 11 do RD 259/83 do 9 de febreiro (Boletín Oficial do Estado do 16 do mesmo mes e ano) que lle asigna, entre outras, as funcións relativas ó estudio e elaboración dos planos provinciais e á xestión dos medios materiais afectos a tales actuacións; é dicir, vixía que, di textualmente, antes de tramita-las correspondentes transferencias fose cumprida pola corporación a normativa vixente.

Trátase, en definitiva, de esixi-lo cumprimento da normativa legal aplicable (sic). Para levanta-la suspensión, di, non se esixe máis que corrixi-los defectos legais.

**d)** O MAP pode condiciona-la utilización das subvencións. Recoñece a facultade da Corporación provincial para fixa-los obxectivos e os criterios de distribución do plano, e tamén a aprobación de aqueles. Mais, estas competencias teñen que exercitarse dentro do marco da normativa vixente, insistindo na necesidade de que se xustifique a participación dos concellos.

Os argumentos alegados pola Deputación Provincial, poden sintetizarse brevemente do seguinte xeito:

**a)** A resolución do MAP infrinxe a autonomía provincial, tal e como a garante a Constitución española. O art. 36 da lei e o 32 do RD 781/86 consideran a competencia sobre planos provinciais como mínimas, afectados pola garantía constitucional da autonomía.

**b)** O acto do MAP é nulo de pleno dereito, pois a función fiscalizadora dos actos das corporacións locais, correspóndelle ó gobernador civil, e non ó director xeral de coordinación (art. 47 LPA). O órgano é manifestamente incompetente.

Ademais, a suspensión administrativa deixou de existir no noso dereito, e só o poder xudicial pode suspender un acto dunha Corporación local. A distinción que se fai entre suspensión do plano e suspensión de subvención non ten ningún sentido, pois se comprometidos os medios, logo se negan, non existe máis remedio que suspende-lo plano ou a obra en concreto.

c) Insiste o MAP que esa suspensión se fai por motivos de legalidade, cando esa función se atopa encomendada ós xuíces (art. 2.1. LOPX). Mais, aínda admitindo este argumento, o exercicio da acción tería que facelo o gobernador civil, como dixemos, e non sería suspensión, senón impugnación, só polos procedementos do art. 65 e 66 da LBRL. Pódese impugnar pola Administración central un acordo dunha entidade local.

d) A concesión de subvencións non é unha actividade arbitraria, e ó examinar se se cumpriron as condicións legais, está examinando o Ministerio unha cuestión de legalidade, e polo tanto estalle vedada, como dixemos anteriormente.

O concepto de subvención como acto completamente discrecional, que pretende impoñe-lo MAP, non atopa o mínimo apoio na doutrina científica moderna<sup>27</sup>, nin na máis recente xurisprudencia do Tribunal Supremo.

As condicións da subvención ós planos ponas a Lei de Presupostos, e xa non pode o Ministerio engadir ningunha outra condición. Examinar se a subvención se axeita á lei é unha cuestión xudicial, e non administrativa.

e) Na cuestión de fondo de suspende-la tramitación por non lle dar participación ós concellos, o que supón un exame (de legalidade en definitiva) do concepto de participación, que a Administración central identifica con proposta, e a Deputación co concepto que a propia Lei de Bases no seu art. 69.2 da da participación e dos seus límites.

Tampouco ese concepto xoga igual nos planos comarcais de acción especial, que no plano, posto que nos primeiros o concello non xoga como entidade determinante, e como consecuencia disto a súa intervención non é tan cualificada como "participación".

## **Sentencias da Audiencia Nacional**

As sentencias da Audiencia Nacional do 5 de novembro de 1990 e do 13 de marzo de 1991 (relatores en ambas Gómez-Vilaboa e Novoa) desestima os recursos presentados e confirma os actos do MAP sobre os planos.



Ambas teñen o mesmo contido doutrinal, que podemos resumir así:

a) Non entran no concepto de participación, senón que admite de antemán a tese do MAP de que non a houbo, non distinguindo tampouco entre participación e proposta, nin entre planos comarcais e plano provincial. A definitiva reproduce os argumentos do MAP.

b) Admiten o condicionamento da sentenza por parte do MAP. Tocante ó exame da legalidade distinguen: a) o procedemento do art. 65 e ss. LBRL, e b) o procedemento seguido polo MAP. Este é distinto de aquel, e nestes preitos estanse discutindo esas facultades do MAP que a sentenza considera axustados a dereito.

Ámbalas sentencias atópanse apeladas perante o Tribunal Supremo.


Sen intención de afondar no tema e na espera das decisións do Tribunal Supremo non podemos deixar de salienta-la importancia que as alegacións que a Deputación lles dá ás cuestións formais, porque do seu incumprimento, se producen situacións paradoxais dignas dun profundo estudio.

O plano de 1986, ó non ser impugnado polo gobernador civil no tempo e na forma que procedan, é un acto administrativo inatacable. A revisión da legalidade que do mesmo fai o MAP é inadecuado porque, ademais de inverte-las posicións procesuais (a Administración local no art. 65 sempre é demandada) por razóns de competencia, somete o preito á Audiencia Nacional, cando sería o Tribunal Superior de Xustiza de Galicia o que tería a misión de examina-la legalidade dos actos impugnados de tódolos entes locais de Galicia. A Audiencia Nacional, en definitiva, non se pronuncia só sobre a actuación do MAP, senón sobre a legalidade de todo o plano.

Mais, aínda máis paradoxal resulta a situación no plano de 1987, porque aquí si que se produciu impugnación paralela do gobernador civil. A Sentencia da Sala do Tribunal Superior de Galicia do 27 de novembro de 1990, ó analiza-la legalidade do plano, desestima o recurso, dicindo en definitiva, que o plano está ben tramitado, con participación, etc. Esta decisión faise por unha sala competente para isto segundo a lexislación vixente, e ademais esa sentenza é firme por non a ter recorrido a Administración central.

Pola súa parte, a Sentencia da Audiencia Nacional do 13 de marzo de 1991, curiosamente, trata o mesmo tema examinando novamente a legalidade do plano de 1987, mais non polo procedemento de apelación, senón en primeira instancia. O dictame é contrario ó recurso presentado e, polo tanto, confirma como axustados a dereito os actos do MAP referentes ó plano.

Ó meu xuízo, todo ten a súa orixe na incompetencia do MAP para dicta-lo acto que dictou, mais, sobre todo, na desviación procesual consentida pola Audiencia Nacional, ó entrar a examina-la legalidade dun acto, xa examinada por outro órgano xudicial competente.

Se o Tribunal Supremo non rectifica atoparémonos cun Plano de Obras de 1987, que é a un tempo legal e ilegal; que a impugnación de actos das entidades locais non só se produce polo procedemento dos arts. 65 e ss. (exclusivamente, como di a xurisprudencia) senón que se pode producir como se queira, incluídas as desviacións procesuais; que estas desviacións procesuais poden producir unha rectificación dunha sentenza firme por outro órgano xudicial non axeitado, sobre o mesmo asunto, e, en definitiva, que a competencia provincial para a aprobación dos planos non existe, rectificando así a doutrina as sentencias do 23 de xuño de 1989 (Sala 3ª, Sección 1ª, relator Esteban Alamo) e do 1 de setembro de 1990 (Sala 3ª, Sección 6ª, relator Barrio Iglesias). 

Lugo, 26 de xaneiro de 1993

<sup>1</sup> R. Martín Mateo, "La garantía constitucional de las Autonomías", *REVL*, Núm. 208, pp. 609 e ss.

<sup>2</sup> F. Sosa Wagner, "Los principios del nuevo Régimen Local" en *Tratado de Derecho municipal*, tomo I.

<sup>3</sup> L. Parejo Alfonso, *Garantía constitucional y autonomías locales*, IEAL, Madrid 1981.

<sup>4</sup> Embid Irujo, "Autonomía municipal y constitucional: aproximación al concepto y significado de la declaración constitucional de autonomía local", *REDA*, Núm. 30, 1981, p.463.

<sup>5</sup> G. Enterría, *La provincia en el sistema constitucional*, Civitas, Madrid 1991. Coordinado por Gómez-Ferrer.

<sup>6</sup> S. Martín Retortillo, "Autonomía provincial, diputaciones y proceso autonómico", T. EAL e A., Núm. 248-90. "El tema de la Autonomía provincial y proceso autonómico" en *La provincia en el sistema constitucional*, Civitas, Madrid 1991. Coordinado por Gómez-Ferrer.

<sup>7</sup> Como ejemplo pódense citar:

– Baroja Carceller e Angel Cifuentes Calzado, *La provincia, pasado, presente y futuro*, Ed. Deputación de Cádiz, 1985.

– J.A. González Casanova, *Las diputaciones provinciales en España*, Madrid, 1986.

– L. Morell Ocaña, "Las provincias" en *Tratado de Derecho municipal*, Tomo I, Ed. Civitas, Madrid 1988. Dirixido por S. Muchos Machado.

– Luis Morell Ocaña, "La provincia en el Régimen Local español. Evolución y concepto vigente" en *Régimen Local español*, Ed. Civitas, Madrid 1988.

– Gómez-Ferrer Morant (coord.), *La provincia en el sistema constitucional*, Ed. Civitas, Madrid 1991.

– G. Enterría, "La provincia en el Régimen Local español" en *Problemas actuales del Régimen Local*, Sevilla, 1958.

– S. Martín Retortillo, "Autonomía provincial: diputaciones y proceso autonómico", *REALA*, Núm. 248, 1920.

– S. Martín Retortillo, "Presente y futuro de las diputaciones provinciales", *REDA*, Núm. 39.

<sup>8</sup> STC 4/81, 32/81, 27/87 e como resumo a 214/1989.

<sup>9</sup> S. Martín Retortillo, op. cit.

<sup>10</sup> R. Parada Vázquez, *Derecho administrativo*, Ed. Pons, Madrid 1987<sup>2</sup>.

<sup>11</sup> José Soriano García, "Aproximación a la autonomía local", *Estudios homenaje a G. Enterría*, tomo IV, Ed. Civitas, Madrid 1991.

<sup>12</sup> Sobre o problema das "competencias":

– Sosa y De Miguel, *Las competencias de las corporaciones locales*, IEAL, Madrid 1985.

– Ortega Alvarez, "Las competencias propias de las corporaciones locales", *Tratado de Derecho municipal*, Ed. Civitas, Madrid 1989.

– 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*, tomo II, Madrid 1973.

<sup>13</sup> L. Parejo, *La provincia como entidad local. La provincia en el sistema constitucional*, Ed. Civitas, Madrid 1991.

<sup>14</sup> Suay y Rincón, *La competencia de coordinación*. Obra anterior.

<sup>15</sup> Climent Barbera, *La cooperación estatal y autonómica en los servicios municipales*. Tomo II. Dirixido por S. M. Machado. Ed. Civitas, 1989.

<sup>16</sup> Art. 18.1.6 Lei 7/85: son dereitos e deberes dos veciños, "exi-la prestación e, de se-lo caso, o establecemento do correspondente servicio público no suposto de constituír unha competencia municipal propia de carácter obrigatorio".

<sup>17</sup> Sosa Wagner, *La gestión de los servicios públicos locales*, Ed. Civitas, Madrid 1992.

<sup>18</sup> Quintana López, *El derecho a la prestación de los servicios municipales obligatorios*, Madrid 1987; "Justicia administrativa, medio ambiente y servicios municipales", *REDA*, Núm. 65, 1990.

<sup>19</sup> Climent Barbera, "La cooperación estatal y autonómica en los servicios municipales", *Tratado de Derecho municipal*, Ed. Civitas, Madrid 1989.

<sup>20</sup> Ortega Álvarez, *El Plan Único de Obras y Servicios de Cataluña y la garantía institucional de la autonomía provincial*, Ed. "Cuadernos", Civitas, Madrid 1992.

Carballeira Rivera T. e Ferreira Alvarez: "Plan Único de Obras y Servicios y autonomía local" (STS 26 de xuño 1991, *REAL*, Núm. 248, 1990).

<sup>21</sup> STS 23 de xuño de 1989. Sala 3ª, Sección 1ª. Relator Esteban Álamo.1 de setembro de 1990. Sala 3ª, Sección 6ª. Relator Barrio Iglesias.

<sup>22</sup> A. Nieto, "Cooperación y asistencia" en *La provincia en el sistema constitucional*, Ed. Civitas, Madrid 1991.

<sup>23</sup> Teresa Carballeira Rivera, "Sobre algunas sentencias contradictorias del TSXG en materia de cooperación interprovincial", *Revista Xurídica Galega*, p. 284.

<sup>24</sup> STC 214/87, FX 20: "A coordinación supón un certo poder de dirección como consecuencia da posición de superioridade en que se atopa o que coordina co coordinado".

<sup>25</sup> Ver notas: Parejo<sup>13</sup>, Suay y Rincón<sup>12</sup>, Climent Barbera<sup>15</sup>.

<sup>26</sup> F. González Navarro, "Delegación, sustitución y avocación", *Tratado de Derecho municipal*, Civitas, Madrid 1989. Dirixido por S. M. Machado.

<sup>27</sup> Germán Fernández Farreres, *Problemática del control de subvenciones por el Tribunal de Cuentas*. Ed. Seminarios, 1984. T. Cuentas 1985.

Antonio de la Rosa Alemany, *Las subvenciones del Estado a los municipios*. Ed. Seminarios, 1984. T. Cuentas 1985.

G. Fernández Farreres, *La subvención: concepto y régimen jurídico*, Madrid 1983.

J. M. Díaz Lema, *Subvenciones y crédito oficial en España*, Madrid 1983.