

I. COMENTARIOS MONOGRAFICOS

LAS DIPUTACIONES PROVINCIALES Y SU FUNCION COMO ENTES DE AUXILIO A LOS MUNICIPIOS. CONFIRMACION JURISPRUDENCIAL (Comentario a la sentencia del Tribunal Supremo de 29 de noviembre de 1995)

Por

ESTEBAN ARIMANY LAMOGLIA
Abogado del Estado excedente. Abogado

EVA PICH FRUTOS
Licenciada en Derecho y Becaria de Investigación de la Generalitat de Catalunya

SUMARIO: I. INTRODUCCIÓN.—II. MARCO LEGISLATIVO EN EL QUE SE SITUÁ LA CONTROVER-
SIA.—III. LA SENTENCIA DEL TS DE 29 DE NOVIEMBRE DE 1995: a) *Delegación y colaboración
como dos manifestaciones distintas del deber de cooperación interadministrativa.* b) *La dele-
gación. En particular, el ámbito territorial de actuación del ente delegatario.* c) *La colabora-
ción en el ámbito tributario local.*—IV. RATIFICACIÓN DEL PAPEL TRADICIONAL DE LAS DIPLTACIO-
NES PROVINCIALES EN LA NUEVA ORGANIZACIÓN TERRITORIAL DEL ESTADO RESULTANTE DE LA CONSTI-
TUCIÓN.—V. OTROS SIGNIFICADOS DE LA SENTENCIA.

I. INTRODUCCIÓN

La aprobación del Real Decreto 1108/1993, de 9 de julio, que se ocupa, entre otras cuestiones, de desarrollar los artículos 7 y 8 de la Ley 39/1988, reguladora de las Haciendas Locales —en adelante, LHL—, ha provocado un debate en torno al ámbito territorial de actuación de las Diputaciones Provinciales cuando actúan en ejercicio de competencias delegadas por otras Entidades Locales o en ejercicio de su genérico deber de colaboración con las mismas en materia tributaria. Debate tras el que nuevamente se escondían, sin lugar a dudas, algunas de las cuestiones que se han ido configurando en torno al rol que corresponde desarrollar a las Diputaciones Provinciales en el nuevo orden constitucional.

En esta ocasión, la polémica no permaneció en el terreno de la pura dogmática, sino que contó con la intervención de los Tribunales, puesto que el contenido del mentado Real Decreto, por lo que aquí nos interesa, fue objeto de recurso ante el TS, que lo resolvió con la sentencia de 29 de noviembre de 1995 —Sala Tercera, Sección Segunda—, cuyo comentario ha inspirado la redacción del presente artículo.

El TS realiza, en su resolución, un meritorio esfuerzo dirigido a fijar el alcance de las relaciones administrativas intersubjetivas de delegación y colaboración, reguladas mediante un texto confuso, en este punto, en los artículos 7 y 8 LHL. Pero no se limita sólo a ello, sino que la resolución se manifiesta, aunque sea entre líneas, acerca del rol que debe atribuirse a las Diputaciones Provinciales en la actual organización territorial del Estado, la resultante tras la aprobación de la Constitución.

II. MARCO LEGISLATIVO EN EL QUE SE SITÚA LA CONTROVERSIA

El sustrato legislativo en el que se apoyan los preceptos sujetos a discusión lo constituye el artículo 106.3 de la Ley 7/1985, Reguladora de las Bases de Régimen Local —en adelante, LRBRL—, que, insertado en el Título VIII, destinado a las Haciendas Locales, reza como sigue:

«Es competencia de las Entidades Locales la gestión, recaudación e inspección de sus tributos propios, sin perjuicio de las delegaciones que puedan otorgar en favor de las Entidades Locales de ámbito superior o de las respectivas Comunidades Autónomas, y de las fórmulas de colaboración con otras Entidades Locales, con las Comunidades Autónomas o con el Estado, de acuerdo con lo que establezca la legislación del Estado.»

Como puede observarse, esta disposición, además de atribuir competencia a las Entidades Locales para la gestión —interpretada en su acepción más amplia— de los tributos propios, se hace eco en el ámbito tributario local del principio general de eficacia administrativa, que requiere un buen funcionamiento de las relaciones interadministrativas, como proclama el artículo 55 LRBRL y, acertadamente, recuerda el propio TS en el Fundamento Jurídico Tercero de la sentencia.

De esta forma, el artículo 106.3 LRBRL confiere habilitación a las Entidades Locales para que deleguen el ejercicio de estas competencias en favor de otras Entidades Locales de ámbito territorial superior, así como de las respectivas CC.AA., o para que establezcan fórmulas de colaboración con cualesquiera otras Administraciones Públicas Territoriales, de acuerdo con la legislación del Estado.

El desarrollo legislativo de estas posibilidades de relación interadministrativa se llevó a cabo más tarde con la aprobación de la LHL, en cuyo Título I, titulado «Recursos de las Haciendas Locales», al hacer referencia a los «Tributos» (Capítulo III) regula, entre las «Normas Generales», la delegación —art. 7— y la colaboración —art. 8— como posibilidades de ejercicio de las competencias de las Entidades Locales sobre los tributos propios, a las que ya hacía referencia el mencionado artículo 106.3 LRBRL, que ambos preceptos expresamente invocan.

Según el tenor literal del artículo 7 LHL, las Entidades Locales pueden

delegar, en favor de otras Entidades Locales de ámbito geográfico superior o de las CC.AA. —nunca en favor de entes distintos, como podría ser el Estado—, el ejercicio de las competencias que les corresponden sobre la gestión, liquidación, inspección y recaudación de los tributos propios. Para que se produzca tal delegación, es necesario previo acuerdo del Pleno de la Corporación Local, en el que se determinará el alcance y contenido de la delegación; acuerdo que deberá ser aceptado por la delegataria y que, finalmente, será objeto de la correspondiente publicación para su conocimiento general. Una vez operada la mencionada delegación intersubjetiva, el delegatario deberá adecuar el ejercicio de las competencias delegadas a lo previsto por la LHL, y los actos de gestión dictados en ejercicio de las competencias delegadas serán objeto de recurso por los cauces previstos para reaccionar contra los actos del órgano gestor.

Por otra parte, el artículo 8 LHL se refiere al genérico deber de colaboración entre las Administraciones Públicas, pero en el concreto ámbito material de la tributación local; señalando que las Administraciones Territoriales «*colaborarán en todos los órdenes de gestión, liquidación, inspección y recaudación de los tributos locales*». Acto seguido, en el párrafo segundo, el precepto enuncia algunas particulares formas de colaboración en las que puede concretarse el mencionado deber genérico. Y, finalmente, el artículo termina con la siguiente afirmación:

«3. Las actuaciones en materia de inspección o recaudación ejecutiva que hayan de efectuarse fuera del territorio de la respectiva Entidad Local en relación con los tributos propios de ésta, serán practicadas por los órganos competentes de la correspondiente Comunidad Autónoma cuando deban realizarse en el ámbito territorial de ésta, y por los órganos competentes del Estado en otro caso, previa solicitud del Presidente de la Corporación.»

El tenor literal de este último inciso del artículo 8 LHL, que no hace referencia a las Entidades Locales de ámbito superior a la titular del tributo, suscitó la duda acerca de cuál era el ámbito territorial en el que podían operar estas últimas cuando ejercían competencias de inspección y recaudación ejecutiva de tributos tanto por delegación como en colaboración con otras Administraciones Públicas de ámbito territorial inferior.

Con el objeto de despejar esta duda interpretativa se aprobó el Real Decreto 1108/1993, de 9 de julio, que, en lo que aquí interesa, desarrolla parcialmente los artículos 7 y 8 LHL determinando el alcance territorial de las actuaciones que verifiquen las Administraciones delegatarias o colaboradoras al amparo de los preceptos mencionados. Esta tarea es la acometida por su artículo 10, que indica lo siguiente:

«1. Las entidades que, al amparo de lo previsto en el artículo 7 de la Ley 39/1988, de 28 de diciembre, reguladora de las Haciendas Locales, hayan asumido por delegación de

una entidad local todas o alguna de las facultades de gestión, liquidación, inspección y recaudación de todos o algunos de los tributos propios de dicha entidad local, podrán ejercer dichas facultades delegadas en todo su ámbito territorial, incluso en el de otras entidades locales que no le hayan delegado tales facultades.

2. Las entidades que, al amparo de lo previsto en el artículo 8 de la Ley 39/1988, de 28 de diciembre, reguladora de las Haciendas Locales, hayan establecido fórmulas de colaboración con entidades locales para la gestión, liquidación, inspección y recaudación de los tributos propios de dichas entidades locales, podrán desarrollar tal actividad colaboradora en todo su ámbito territorial, incluso en el de otras entidades locales con las que no hayan establecido fórmula de colaboración alguna.»

El contenido de este reglamento interpretativo, del que se deriva la posibilidad de actuación de las entidades locales delegatarias o colaboradoras —y, especialmente, de las Diputaciones Provinciales— en todo su ámbito territorial, extendiéndose más allá del territorio del ente titular de las competencias, fue puesto en cuestión ante el TS mediante interposición de recurso contencioso-administrativo contra el mencionado artículo 10 del Real Decreto 1108/1993. En este recurso la parte recurrente consideraba que tal interpretación iba en contra de los más elementales principios de la delegación y colaboración, así como de la regulación que se hace de estas relaciones interadministrativas en los artículos 7 y 8 LHL; el último de los cuales, sobre todo en su inciso tercero, prohibiría, según la recurrente, la intervención de los Entes Locales de ámbito superior al titular del tributo en las actuaciones de inspección y recaudación ejecutiva que deban realizarse fuera del ámbito territorial del último.

Por decirlo gráficamente, la Diputación Provincial no podrá, a través de los mencionados instrumentos, realizar, por ejemplo, actuaciones de embargo en el término de los municipios distintos al que había conferido o solicitado la delegación o colaboración, aunque aquel municipio en que tuviera que efectuar el embargo estuviera integrado dentro del ámbito territorial provincial de la Diputación delegataria o colaboradora.

III. LA SENTENCIA DEL TS DE 29 DE NOVIEMBRE DE 1995

Sometida la legalidad del artículo 10 del Real Decreto 1108/1993 al control del TS, el Alto Tribunal realiza un estudio del contenido de la Ley con el objetivo de resolver sobre la legitimidad de la interpretación efectuada por el Ejecutivo, mediante el análisis sucesivo de varias cuestiones que serán tratadas en los párrafos siguientes, al hilo de la doctrina sentada por el TS.

a) *Delegación y colaboración como dos manifestaciones distintas del deber de cooperación interadministrativa*

Aunque el TS reconoce que ambas técnicas son exponente del principio de cooperación entre las Administraciones Públicas Territoriales, como expresamente señala al principio del Fundamento Jurídico Segundo de la sentencia, no deja lugar a dudas tampoco sobre las innegables diferencias que existen entre ambas figuras, cada una de las cuales se encuentra regulada en un precepto distinto.

De esta forma se rechazan las interpretaciones de la actora sustentadas en la multiplicidad de relaciones interadministrativas existentes y la confusión terminológica que les rodea. Según la recurrente, la delegación no constituiría sino una subespecie dentro de la colaboración, que se presentaría así como una categoría más amplia que comprendería varias relaciones interadministrativas, siendo la delegación tan sólo una de ellas.

Rechazadas estas teorías y afirmada la plena independencia y sustantividad de cada una de las relaciones interadministrativas, el TS considera que las diferencias existentes entre ambas figuras se asientan inicialmente en dos aspectos. Por una parte, en la formalidad que rodea a la delegación, para la cual es siempre necesaria la existencia de un acuerdo previo entre ente delegante y delegatario; y la espontaneidad que, en cambio, caracteriza a la colaboración, que no precisa de la formalización de un convenio, aunque dicha posibilidad no quede excluida.

Por otro lado, y en parte como consecuencia de lo anteriormente expuesto, la delegación, según palabras del propio TS, «*implica la atribución al ente público delegado del ejercicio de las facultades delegadas con sustitución de la entidad local delegante, que no puede ejercitar las facultades contenidas en el acuerdo de delegación durante el período temporal a que aquélla se extienda*». Esta relación interadministrativa se presenta, por consiguiente, como una forma de cooperación muy intensa entre los entes, que conlleva una especie de «transferencia» de facultades con vocación de permanencia, aunque de naturaleza siempre temporal. Esto explica, por ejemplo, que, a diferencia de lo que sucede en la delegación interorgánica, en la delegación intersubjetiva los actos de gestión realizados por el ente delegatario sean impugnables con arreglo al procedimiento que corresponda a dicho ente gestor.

En la misma línea se ha manifestado también la doctrina más autorizada. Baste reproducir aquí la opinión de Santiago MUÑOZ MACHADO (1), que, al referirse a las delegaciones intersubjetivas en las que están involucrados los entes locales, señala: «*Las competencias delegadas se incorporan a la esfera de actuación propia de la Corporación que las recibe, que las ejerce bajo su responsabilidad. Los actos del delegado deben tenerse como actos propios de la corporación local (delegataria) plenamente imputables a la misma. No*

(1) Santiago MUÑOZ MACHADO, *Derecho Público de las Comunidades Autónomas*, tomo II, Ed. Civitas, págs. 228 y ss.

se aplica a estas delegaciones, por tanto, el principio establecido en el artículo 93.4 LPA, según el cual, las resoluciones dictadas en virtud de delegación se considerarán dictadas por la autoridad que las haya conferido. Como Morell ha observado, entre nosotros, se genera en estos casos una situación de cotitularidad o de compartición de la competencia, en cuanto que se abre la disponibilidad ante una materia a un nuevo ente que, con anterioridad, no participaba en su gestión. De manera, pues, que el efecto de la delegación sería el de una auténtica redistribución de competencias (Sandulli...).»

·Tesis que, por otro lado, acoge también el Tribunal Constitucional, que en su sentencia 9/85, de 28 de enero, estableció lo siguiente:

«... con carácter general, la competencia para conocer y decidir un recurso de alzada formulado en vía administrativa contra un órgano o servicio de la Generalitat de Catalunya compete al órgano superior que en vía jerárquica dentro de la Generalitat de Catalunya tenga aquel que dictó la resolución recurrida. Por consiguiente, el recurso de alzada interpuesto contra la resolución del Jefe de la Sección de la Demarcación de Lleida, del Departamento de Política Territorial i Obres Públiques de la Generalitat de Catalunya, corresponderá conocerlo al órgano competente del mencionado departamento, sin que en este caso, en que el ente delegante no se ha reservado este medio de control, sea de aplicación aquí la norma recogida en el artículo 118 de la Ley de Procedimiento Administrativo (como pretende el Abogado de Estado), regla que se refiere a las delegaciones en que se verifica un descenso de atribuciones a través de la línea jerárquica y no resulta aplicable a las delegaciones en que la delegación jurídica queda trabada entre distintos sujetos o entes de derecho público, lo que significa que unas determinadas materias o funciones pasen a inscribirse en un ordenamiento o ámbito competencial distinto a aquel a que corresponda la titularidad originaria sobre tales materias o funciones. En este caso, el régimen jurídico al que quedan sometidas las materias o funciones delegadas será, en principio, el establecido por el ordenamiento propio de la Administración o ente público que ha recibido la delegación de la que se desprende que la delegación de competencias de un ente público a otro conlleva, para este último la de conocer los recursos administrativos frente a los actos dictados en ejercicio de la misma».

A diferencia de lo que acabamos de describir acerca de la delegación, la colaboración, según palabras del propio TS, «se refiere al auxilio en actuaciones determinadas que se ordenan en función del éxito de unas facultades ejercitadas por la propia entidad local titular de la potestad tributaria». De esta forma el ente titular de la competencia no se aparta nunca de su

ejercicio, sino que tan sólo requiere la colaboración puntual de otra Administración Pública. Es esta fugacidad de la relación interadministrativa la que explica que la misma no esté rodeada de la formalidad de la delegación, no siendo tampoco objeto de publicación en boletines oficiales.

Sentada y fundada esta diferencia, las consecuencias que el TS extrae de la misma son de gran utilidad para proceder a la interpretación objeto de controversia. Efectivamente, delegación y colaboración constituyen dos relaciones intersubjetivas diferentes, reguladas, respectivamente, por los artículos 7 y 8 LHL, sin que lo previsto en uno de los preceptos en relación con una de las figuras pueda ser extrapolado a la otra. De esta forma queda claro, en primer lugar, que la finalidad de ambos preceptos es la regulación de dos relaciones interadministrativas distintas, no pudiendo mantenerse que el artículo 8.3 LHL constituye una norma atributiva de competencias ajena a esta finalidad.

En segundo lugar, se despeja también cualquier duda que existiera en relación con el alcance que debía otorgarse a la previsión del artículo 8.3 LHL, cuyo radio de acción queda circunscrito de forma expresa al ámbito de la colaboración.

b) *La delegación. En particular, el ámbito territorial de actuación del ente delegatario*

La delegación regulada en el artículo 7 LHL constituye un supuesto concreto de delegación intersubjetiva que, siguiendo las palabras del propio TS, no debe ser confundida con las simples delegaciones interorgánicas, cuyo régimen jurídico estaría regulado en el artículo 13 de la Ley 30/1992, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y Procedimiento Administrativo Común —en adelante, LPC.

A diferencia de estas últimas, las delegaciones intersubjetivas son manifestación del principio de cooperación entre diversas Administraciones Públicas y estarían comprendidas en el artículo 4.4 LPC, cuando establece:

«La Administración General del Estado, las de las Comunidades Autónomas y las Entidades que integran la Administración Local, deberán colaborar y auxiliarse para aquellas ejecuciones de sus actos que hayan de realizarse fuera de sus respectivos ámbitos de competencias.»

En estos supuestos, por consiguiente, la razón de la delegación no estriba en una reorganización del servicio para su mejor prestación o en una descongestión de órganos excesivamente utilizados dentro de una misma Administración Pública, sino en las deficiencias competenciales de la Administración Pública delegante que, por mor del propio ordenamiento jurídico, no tiene facultades para intervenir en determinados ámbitos y que, por consiguiente, está imposibilitada para realizar una actuación que, ello

no obstante, le es imprescindible para el correcto ejercicio de las competencias que tiene atribuidas.

Por esta razón, como señala expresamente el TS, en la delegación intersubjetiva, el ejercicio de las competencias delegadas más allá del ámbito territorial en el que ostenta competencia el ente delegante, pero dentro del ámbito de actuación del ente delegatario, no sólo no es ilegal, sino que es la razón del establecimiento de dicha relación interadministrativa intersubjetiva.

«Tampoco cabe oponer en este caso que esa actuación sea ilegal porque ninguna entidad local pueda delegar el ejercicio de facultades fuera de su término municipal, que es el límite territorial en el que, según el artículo 12.1 LBRL, el Ayuntamiento ejerce sus competencias, pues precisamente porque el Ayuntamiento no puede ejercer sus competencias fuera de su término municipal se justifica el auxilio de entidades locales de superior ámbito territorial.»

Siendo éste el significado de la delegación intersubjetiva, no hay lugar a dudas que la interpretación que efectúa de la misma en el ámbito tributario local el artículo 10.1 del Real Decreto 1108/1993 se adecúa a la Ley, por lo que el TS desestima la pretensión ejercitada contra el mismo.

c) *La colaboración en el ámbito tributario local*

El Fundamento Jurídico Cuarto de la sentencia que ha motivado el presente comentario se ocupa exclusivamente de esclarecer el contenido de la colaboración en la forma como se encuentra regulada en los diferentes apartados del artículo 8 LHL.

En este sentido, y apartándose sustancialmente de las interpretaciones efectuadas por las partes, el TS considera que el artículo 8 LHL constituye una concreción en el ámbito tributario local del genérico deber de colaboración establecido en toda organización integrada por una pluralidad de entes; deber que se enuncia de manera general en el artículo 4 LPC. Por consiguiente, el artículo 8 LHL se traduce en una verdadera obligación de unas Administraciones Territoriales en relación con las otras, de auxilio en las actuaciones de gestión, liquidación, inspección y recaudación de los tributos locales. Auxilio que debe prestarse insoslayablemente a petición de la Administración titular del tributo, siendo tan sólo excusa aceptable la imposibilidad en la realización de las actuaciones requeridas.

Dentro de este contexto, el TS considera que el apartado segundo del artículo 8 LHL se limita a enunciar diversas formas de colaboración que, en algunas ocasiones, pueden precisar de un convenio previo.

Finalmente, por cuanto se refiere al tercer apartado, el TS interpreta que: ni es una limitación a la operatividad de los anteriores, en el sentido de vetar la colaboración de los entes locales de ámbito territorial superior

al titular del tributo, cuando la misma consista en una actuación de inspección o recaudación ejecutiva que deba llevarse a cabo fuera del territorio del ente que solicita la colaboración, posición mantenida por la actora; ni constituye tampoco una cláusula de cierre que entre en funcionamiento en defecto de convenio entre las Administraciones Territoriales, como pretendían el Estado demandado y sus coadyuvantes, según manifiesta la propia sentencia. Al contrario, después de varias reflexiones, el TS considera que la interpretación que merece el precepto es la siguiente:

«La interpretación del citado precepto por ello debe partir de que también en materia de inspección y recaudación ejecutiva los Ayuntamientos pueden dirigirse en solicitud de colaboración a las entidades locales supramunicipales en que se encuentren integrados y sólo cuando estas últimas no dispongan de los servicios necesarios para prestar el auxilio o éste debe prestarse en territorio distinto al de ellas, habrá de intervenir necesariamente la correspondiente Comunidad Autónoma si las actuaciones han de realizarse en el ámbito territorial de ésta, o el Estado en otro caso.»

De esta forma, el TS ratifica la interpretación que ya efectuaba el artículo 10.2 del Real Decreto 1108/1993, y da luz verde a la actuación de los entes locales de ámbito superior al municipal en todo su territorio cuando colaboren en la inspección y recaudación ejecutiva de los tributos municipales.

Los argumentos que conducen al TS a rechazar la tesis mantenida por la actora pueden resumirse en los siguientes. En primer lugar, el TS se fundamenta en la literalidad del artículo 106.3 LRBRL, del que traen causa los artículos 7 y 8 LHL, precepto que no introduce ningún límite territorial a las relaciones interadministrativas de delegación y colaboración. En segundo lugar, el TS resalta la intrascendencia, a estos efectos, de la naturaleza de las actuaciones a que se refiere este tercer apartado —esto es, la inspección y la recaudación ejecutiva—. La demandante sostenía que estábamos ante actuaciones especialmente coactivas que sólo podrían ser desarrolladas por entes de «mayor significación política» como el Estado y las CC.AA. Lógicamente, se llega a la conclusión contraria porque, según la sentencia, constituiría un contrasentido darle importancia, cuando se ha aceptado la posibilidad de que los entes locales de ámbito superior al municipal ejerzan por delegación estas mismas facultades fuera del estricto término municipal; y, podríamos añadir nosotros, cuando la inspección y recaudación ejecutiva pueden ser realizadas con toda naturalidad por el ente titular del tributo en su territorio, sin que tal facultad venga mermada por una supuesta naturaleza especial y más coactiva de tal tipo de actuaciones. Y, en tercer lugar, porque una interpretación sistemática de este precepto que tenga en cuenta el resto del ordenamiento jurídico, y particularmente el rol que éste concede a los entes locales de ámbito superior al municipal, refuerza la actuación de estos últimos en todo el territorio que

les es propio, no reducida a la del ente delegante o solicitante de la colaboración.

Por otro lado, la desestimación de la interpretación mantenida por la Administración viene dada por el propio sentido que el TS ha concedido a los apartados anteriores de este mismo artículo, en la medida en la que ha considerado, en relación a ellos, que imponen una colaboración necesaria de todas las Administraciones Territoriales que no necesita de convenio previo. Así, deja de tener sentido la consideración de este tercer apartado como cláusula de cierre del sistema que entraría en funcionamiento en defecto de convenio entre las Administraciones Territoriales, tesis defendida por la Administración demandada y muy próxima a la mantenida por Ignacio RUBIO DE UROUÍA (2), único autor que se había manifestado sobre el sentido de estos preceptos:

«... como puede apreciarse tras la mera lectura del precepto transcrito [se refiere al art. 8] la Ley 39/1988 contempla el régimen general de colaboración en dos planos distintos, uno de carácter abstracto y otro más concreto.

Así, en efecto, el artículo 8.2 recoge en sus cuatro letras (entendemos nosotros que todavía con mayor razón en el 8.1) una serie de “posibilidades” de colaboración, que, aunque no estén contempladas como tales “posibilidades”, y con independencia de su formulación más o menos imperativa en algunos casos, requerirán para su materialización, un importante esfuerzo de concreción a través de convenios. Se trata, en definitiva, de auténticas manifestaciones de “voluntad política” más que de verdaderas fórmulas de colaboración concretas.

Por el contrario, el artículo 8.3 sí recoge un supuesto concreto y claro de auténtica colaboración interadministrativa, referido a las actuaciones de inspección tributaria y de recaudación ejecutiva que tengan que llevarse a cabo fuera del ámbito territorial de la entidad local titular del tributo de que se trate. Para estos supuestos, el precepto en cuestión prevé que tales actuaciones deben ser (imperativamente) llevadas a cabo por la Comunidad Autónoma respectiva o por el Estado según que las mismas hayan de realizarse en el territorio de la comunidad o fuera de él. Lo más importante a destacar en relación a esta colaboración concreta es que tanto la Comunidad Autónoma respectiva como el Estado están obligados a atender la solicitud que formula el Presidente de la Corporación interesada en que la actuación de inspección tributaria de recaudación ejecutiva se lleve a cabo».

(2) Ignacio RUBIO DE UROUÍA, «Las competencias de las entidades locales en la gestión tributaria. Delegación de competencias. Colaboración interadministrativa en la gestión fiscal», dentro de la obra *La gestión tributaria en la hacienda local*, INAP, Granada, 1991.

IV. RATIFICACIÓN DEL PAPEL TRADICIONAL DE LAS DIPUTACIONES PROVINCIALES
EN LA NUEVA ORGANIZACIÓN TERRITORIAL DEL ESTADO RESULTANTE
DE LA CONSTITUCIÓN

Aunque la controversia planteada ante el TS se extendía a la determinación del alcance territorial que debe atribuirse a la actuación de cualquiera de las entidades locales de ámbito superior al municipal cuando ejecutan funciones de inspección y recaudación ejecutiva de tributos municipales por delegación o en colaboración con los municipios, lo cierto es que el curso del procedimiento contencioso-administrativo se centró principalmente en las actuaciones de las Diputaciones Provinciales como entes locales de ámbito superior. Debe tenerse en cuenta que son éstas las Administraciones que tradicionalmente han desarrollado las funciones mencionadas, por lo que era lógica una especial referencia a las mismas; y no debe olvidarse tampoco que varias Diputaciones Provinciales intervinieron directamente en el curso del procedimiento contencioso-administrativo como coadyuvantes de la Administración del Estado, autora de la disposición general recurrida.

Esta circunstancia dio la oportunidad de que al hilo de la resolución de la controversia el TS tuviera oportunidad de manifestarse también acerca de estas Administraciones Públicas, figuras harto controvertidas desde la aprobación de la Constitución y, con ella, de la nueva organización territorial del Estado.

Como antes ya se ha puesto de relieve, el TS se manifiesta en torno a esta cuestión en el curso del Fundamento de Derecho Cuarto, al desarrollar los argumentos que le conducen a rechazar la interpretación propuesta por la actora, según la cual el tenor literal del artículo 8.3 LHL vetaría la actuación de las Diputaciones Provinciales más allá del territorio de la administración local a la que estuvieran auxiliando en el ejercicio de las competencias de inspección y recaudación ejecutiva de los tributos propios. Según palabras del TS:

«[la interpretación mantenida por la actora] es contradictoria con la propia finalidad perseguida, con las más genuinas competencias de las Diputaciones Provinciales, a las que el artículo 36.1.b) LBRL atribuye la asistencia y la cooperación económica y técnica a los municipios, especialmente a los de menor capacidad económica y de gestión».

En este punto, debe traerse a colación que el derecho positivo ha venido atribuyendo tradicionalmente a la provincia esta función de asistencia a los municipios. Por ello, ya el Preámbulo del Estatuto Provincial de Calvo Sotelo resalta que la provincia no tiene funciones diferentes a las del municipio, sino que va a intervenir en ámbitos materiales coincidentes, desarrollando aquellas funciones que el municipio no pueda asumir precisamente como consecuencia de sus limitaciones:

«... [la provincia] ya no nos interesa, por tanto, como circunscripción por y para el Estado, sino como circunscripción por y para sí misma. En este aspecto, han de definirla y caracterizarla sus fines esenciales. Estos fines deberán ser todos aquellos de índole local que, rebasando las posibilidades de la acción municipal, escapen de la jurisdicción de cada Ayuntamiento. No serán pues fines específicamente distintos de los que constituyen la exclusiva competencia municipal; pero sí superiores —en extensión, en entidad y en coste— a estos últimos... Por ello, si hasta ahora los Ayuntamientos eran como menores de edad tutelados por la Diputación —órgano representativo de la provincia—, en adelante serán la fuerza prima y alma mater y la diputación institución contingente, no inexcusable, destinada a complementar y estimular las energías municipales...».

Igual concepción de la provincia se mantiene en el actual ordenamiento constitucional, donde, después de la enumeración de la provincia entre los entes básicos de la organización territorial del Estado, al lado de los municipios y de las CC.AA. (art. 137 CE), el artículo 141 CE la define como una entidad local con personalidad jurídica propia, determinada precisamente por la agrupación de municipios. Se trata de una agrupación de existencia constitucionalmente obligada y garantizada que se caracteriza, precisamente, por la intensa relación con los municipios de su circunscripción, lo que se traduce en una fuerte interrelación de intereses municipales y provinciales, en el sentido de que el interés provincial va indisolublemente ligado al municipal, siendo el núcleo de interés fundamental de la provincia, precisamente, el de apoyo y asistencia a los municipios.

Interpretando esta definición constitucional, Luis MORELL OCAÑA, en su estudio «La concepción constitucional de la provincia como entidad local» (3), manifiesta que: «*La definición como "agrupación de municipios" no es tanto consecuencia de la estructura de la provincia como de la función que la misma puede y debe cumplir en relación con los municipios. La entidad local de segundo nivel encuentra su verdadera significación en cuanto instancia de apoyo de los municipios. Partiendo de las limitaciones —espaciales, organizativas, financieras— de las entidades municipales se encuentra la justificación funcional de las Diputaciones provinciales. Ello explica, además, el diferente tratamiento que con frecuencia se hace de municipios y provincias en el Régimen Local español. De los primeros se toma de modo predominante la sustancia. De las segundas se toma su función y la evolución de derecho positivo tiende a depurar todas las consecuencias a derivar de su carácter de instancia de apoyo del municipio.*»

El mismo autor continúa señalando que esta configuración de la pro-

(3) Luis MORELL OCAÑA, «La concepción constitucional de la provincia como entidad local», dentro de la obra colectiva *Estudios sobre la Constitución Española. Homenaje al profesor Eduardo GARCÍA DE ENTERRÍA*, vol. IV, Ed. Cívitas, pág. 3293.

vincia como ente local de apoyo al municipio ha sido reforzada y subrayada con la evolución de la configuración competencial de la provincia desde la Constitución de 1978. Ciertamente, el desarrollo legislativo de las previsiones constitucionales a través de la LRBRL ha supuesto una acentuación del rol de la provincia como entidad de soporte al municipio, puesto que ha sido relevada de competencias que le habían sido conferidas tradicionalmente y que eran totalmente ajenas a esta nueva configuración, en favor de las competencias de asistencia al municipio: «*Es preciso señalar, a este respecto, la mutación profunda que ha de suponer, en el futuro aspecto funcional de la provincia, el traslado a la esfera de las Comunidades Autónomas de dos típicas competencias de las Diputaciones provinciales: las relativas a la red viaria interior y a la asistencia benéfico-sanitaria... si las previsiones del legislador se realizan plenamente, las Entidades locales provinciales quedarían descargadas de viejas tareas que han supuesto un lastre considerable, de cara a la consumación de su rasgo primordial: el de erigirse en plena instancia de apoyo a los municipios*» (4).

Pero, como antes ya señalábamos, ésta no es una opinión aislada del autor antes citado, sino que la mantiene también la doctrina mayoritaria; entre ellos, Aurelio GUAITA MARTORELL, el cual, después del estudio de los preceptos que la LRBRL destina a la provincia y, muy especialmente, aquellos que van dirigidos a establecer sus finalidades y competencias (concretamente, los arts. 31 y 36), afirma: «*En resumen, en realidad no se reconocen más intereses provinciales que los de asistencia a los municipios*» (5).

También M.^a Teresa CARBALLEIRA RIVERA llega a la misma conclusión en un estudio dedicado a la figura de la provincia en la organización territorial del Estado resultado de la aprobación de la Constitución (6): «*En definitiva la verdadera distinción entre lo municipal y lo provincial desde el punto de vista competencial no hay que buscarla tanto en una discriminación de categorías sustantivas como en "las funciones que cada nivel territorial realiza respecto de unos mismos asuntos". La materialidad competencial de la provincia no es otra que la reflejada en los artículos 25.2 y 26.1 LRBRL; o lo que es lo mismo, las funciones provinciales se ejercen por tanto, en relación a los servicios mínimos municipales, las competencias específicas y las actividades complementarias del municipio (...) De ahí que, el criterio de referencia sea cuantitativo, no cualitativo, esto es, donde exista una labor de carácter inter o supramunicipal tales como las típicas de asistencia, cooperación, coordinación o prestación directa supramunicipal de servicios de índole local, existe un interés provincial y, por tanto, una legítima competencia de la Diputación para ejercitarla.*»

(4) Luis MORELL OCAÑA, *op. cit.*, págs. 3293 y 3295.

(5) Aurelio GUAITA MARTORELL, «Reflexiones sobre el tratamiento constitucional de la provincia desde 1812 hasta la vigente Constitución de 1978 (mención especial de Extremadura y Cataluña)», dentro de la obra colectiva *Estudios sobre la Constitución Española. Homenaje al profesor Eduardo GARCÍA DE ENTERRÍA*, vol. IV, Ed. Cívitas, pág. 3260.

(6) M.^a Teresa CARBALLEIRA RIVERA, *La Provincia en el sistema autonómico español*, Ed. Marcial Pons, colección «Monografías Jurídicas», págs. 162-163.

En consecuencia, de la doctrina que acabamos de transcribir se deduce que la esencia misma de la figura provincial consiste en auxiliar a los municipios, cooperar con ellos para suplir sus limitaciones de toda índole: territorial, técnica, económica, etc. Por consiguiente, el interés provincial en el que se resumen todas las competencias de este ente territorial y que justifica la existencia de la provincia como entidad local independiente, en un nivel intermedio entre el municipio y la Comunidad Autónoma, es esta función de auxilio, asistencia o cooperación: llevar a cabo todas aquellas actividades que los municipios por sí mismos no pueden desarrollar o que, aun pudiéndolas realizar, les suponen unos costes excesivos o tengan unos resultados poco eficientes. Es ésta su razón de ser y la razón última a la que van dirigidas todas sus competencias. Como ha señalado Jesús LEGUINA VILLA (7): «... la autonomía provincial es una autonomía de apoyo a los municipios y sólo en función de dicho apoyo tiene justificación».

Por otro lado, es necesario resaltar especialmente la opinión de algunos autores que han ido más lejos. Este es el caso de Luis ORTEGA ALVAREZ (8), para quien el papel de la Diputación como ente de representación democrática derivada de la representación municipal es, básicamente, el de mantener dentro del poder local parcelas de la actividad supramunicipal que de otro modo se desarrollarían por otro tipo de ente. Estamos ante un poder local conjunto que ostenta una garantía institucional unitaria.

«La provincia obtiene su representación de la “agrupación” de los resultados electorales de los municipios. Sólo hay, pues, una única instancia de poder local. En efecto, el papel de la Diputación, como ente de representación democrática derivada de la representación municipal, estriba en mantener dentro del poder local, del poder político derivado de las elecciones municipales, parcelas de la actividad supramunicipal que, de otro modo, irían a parar a otro ente de representación política de distinto origen como son las Comunidades Autónomas. Es decir, lo supramunicipal, gracias a la instancia provincial, no deja de ser ámbito de poder local y no pasa al ámbito autonómico, del mismo modo que no todo lo supraautonómico debe pasar, necesariamente, al ámbito estatal.

Incluso SANTAMARÍA, que se ha expresado en contra de la aplicación de la garantía institucional a la provincia, manifiesta que tal garantía debe jugar en todo caso “respecto a la existencia de un ente intermedio entre el municipio y la Comunidad Autónoma”.

Esta óptica del mantenimiento de lo supramunicipal en

(7) Jesús LEGUINA VILLA, *La autonomía de Municipios y Provincias en la nueva Ley Básica de Régimen Local*, «REALA», núm. 228, 1985.

(8) Luis ORTEGA ALVAREZ, *Los principios constitucionales sobre el régimen local y su aplicación a las competencias locales*, núm. 117 de esta REVISTA, 1988, pág. 181.

el ámbito del poder local es la que debe presidir el análisis de las competencias que la Ley básica del régimen local atribuye a las Diputaciones provinciales.»

Cabe recordar aquí que provincia y municipio constituyen un subgrupo propio, el de la «Administración Local», tal como lo pone de relieve el capítulo segundo del Título VIII de la Constitución, que aparece precisamente bajo la rúbrica «de la Administración Local», incluyendo en su seno a los municipios en el artículo 140 y a la provincia en el artículo 141.

No ocurre lo mismo con otras Administraciones Territoriales; así, por ejemplo, las Comunidades Autónomas no configuran subgrupo alguno con provincias y municipios aunque el territorio de dichas Comunidades venga constituido por el propio de una serie de entes locales. Por consiguiente, según esta interpretación, sería el propio poder político local el que aseguraría la prestación integral y adecuada en la totalidad del territorio provincial de todos los servicios de competencia municipal.

En cualquier caso, la genuina finalidad de asistencia a los municipios que viene atribuyéndose a la Diputación Provincial impide que pueda negarse la competencia de las mismas en auxilio de los municipios más allá del territorio de estos últimos, puesto que la finalidad de su existencia estriba precisamente en suplir estas deficiencias —también territoriales— de los municipios; y así lo ha ratificado la sentencia del TS de 29 de noviembre de 1995 que es causa del presente comentario.

V. OTROS SIGNIFICADOS DE LA SENTENCIA

Al margen de la importancia que pueda tener el texto de la sentencia en la medida en la que se manifiesta en torno al papel atribuido a las Diputaciones Provinciales en la nueva organización territorial del Estado resultado de la Constitución, posicionándose en el mismo sentido en que ya se había manifestado la doctrina, la sentencia es especialmente interesante por cuanto de la misma se derivan importantes consecuencias tanto en relación con la razón de ser del artículo 8.3 LHL como acerca de los resultados a que puede conducir una interpretación del precepto como la efectuada por la sentencia.

Efectivamente, en primer lugar surge la pregunta de cuál es la justificación de la existencia de este tercer apartado en el artículo 8 LHL, cuando por acción del primer apartado del precepto se impone ya la obligación a cualquiera de las Administraciones Territoriales del Estado, y no sólo a las de las CC.AA. y del Estado central, de colaborar en todo género de actuaciones que deban llevarse a cabo para la gestión, interpretada en un sentido amplio, de los tributos locales —y no sólo las funciones de inspección y recaudación ejecutiva—. ¿Por qué insiste la LHL en la obligación de colaborar del Estado y de las CC.AA.? ¿Y por qué lo hace especialmente en relación a las actuaciones de inspección y recaudación ejecutiva?

Si recordamos en este momento la interpretación que efectuaba el TS al final del Fundamento de Derecho Cuarto de la sentencia, sobre el significado y alcance que debe atribuirse al artículo 8.3 LHL —reproducida anteriormente en el texto del presente comentario—, observamos que el significado del párrafo tercero no consiste en el establecimiento de ningún género de prelación en la intervención de las diversas Administraciones Territoriales en auxilio de la Administración Local, de tal suerte que el ente local titular del tributo deba dirigirse en primer lugar a la Administración Local de ámbito superior y sólo en defecto de la misma a las demás, según corresponda. Al contrario, el tenor literal de la sentencia deja claro que los Ayuntamientos *«pueden»* dirigirse a las entidades locales supramunicipales en busca de colaboración, con lo que *no* «deben» necesariamente dirigirse a las mismas y, a su propia elección, *«pueden»* solicitar colaboración a ésta —siempre que la actuación deba desarrollarse dentro de su propio ámbito territorial de actuación— o a cualquiera otra de las Administraciones Territoriales del Estado.

En los supuestos en los que los municipios hayan optado por solicitar la colaboración de las Diputaciones Provinciales, las mismas estarán obligadas a prestar el auxilio solitado, de conformidad con lo previsto en el primer párrafo del artículo 8 LHL o, en términos generales, en el artículo 4 LPC. Parecería, en consecuencia, que las Diputaciones Provinciales no pudieran excusarse del ejercicio de las actuaciones solicitadas, pero ello no es así, puesto que el TS interpreta que pueden denegar el auxilio requerido en aquellas ocasiones en las que *«no dispongan de los servicios necesarios»* para satisfacerlo. Cuando ésta sea la situación, según continúa señalando el Alto Tribunal, *«habrá de intervenir necesariamente la correspondiente Comunidad Autónoma si las actuaciones han de realizarse en el ámbito territorial de ésta, o el Estado en otro caso»*.

Esta última afirmación podría hacer pensar que el significado que el TS concede al artículo 8.3 LHL consiste precisamente en la consideración del Estado y las CC.AA. como últimos garantes del ejercicio de las competencias municipales, que deberían intervenir *necesaria e inexcusablemente* en aquellos supuestos en los que la entidad local de asistencia y soporte al municipio —especialmente las Diputaciones Provinciales— no pueda atender al auxilio solicitado.

Refuerza esta interpretación la literalidad del artículo 8.3 LHL, el cual no se refiere a todas las actuaciones comprendidas dentro de la gestión de los tributos locales interpretada en un sentido amplio, sino sólo a las actuaciones en materia de inspección y recaudación ejecutiva, para cuyo ejercicio se puede ver absolutamente imposibilitada por razones de territorio la corporación local.

En los demás casos, es decir, por cuanto se refiere a la gestión, interpretada en un sentido estricto, y la liquidación de los tributos municipales, es evidente que existe la posibilidad de que puedan ser ejercidas por el propio Ayuntamiento, aunque su ejecución directa les suponga un mayor coste económico, por lo que no es necesario que el ordenamiento jurídico ga-

rantice su efectivo ejercicio imponiendo el auxilio obligatorio e inexcusable de otras Administraciones Públicas.

En conclusión a todo lo expuesto, de la interpretación efectuada por el TS sobre el sentido que debe atribuirse al artículo 8.3 LHL puede derivarse que la razón de ser del artículo radicaría precisamente en constituir una cláusula de cierre pero con un sentido distinto al que le otorgaba la Administración demandada, es decir, como cláusula garante del ejercicio de las competencias de las entidades locales en materia tributaria; competencias que, en otro caso, podrían quedar desatendidas.

Por otro lado, y como ya anunciábamos al principio de este apartado, la interpretación que el TS efectúa sobre el contenido del artículo 8 LHL, especialmente en su apartado primero, suscita también interesantes cuestiones acerca del alcance que podría concederse al deber de colaboración, sobre todo por cuanto parece que la obligación de colaboración se establece también entre las Entidades Locales mismas, de unas para con las otras, lo que conduce a cuestionarse hasta qué punto esta colaboración no podría ser solicitada de municipio a municipio. ¿Una corporación municipal podría solicitar auxilio a otra para la ejecución de una actuación en materia de recaudación que debiera llevarse a cabo en el territorio de esta última?

Si bien esta opción no es posible en el ámbito de la delegación inter-subjetiva, y ello tanto por el tenor literal del artículo 7 LHL, que se refiere exclusivamente a la delegación en favor de «*Entidades locales en cuyo ámbito estén integradas*», como porque las competencias municipales vienen definidas por el círculo de intereses de un municipio que nunca se extiende más allá de su territorio, la misma situación parece, en cambio, aceptable cuando nos movemos en el terreno de la colaboración.

En este caso, y en la medida en la que la colaboración no supone una modalidad tan intensa de cooperación como la delegación, de tal forma que el ente municipal no «*asume*» el normal ejercicio de las competencias tributarias de otro municipio, sino tan sólo un auxilio esporádico en el ejercicio de competencias ajenas, no parece existir impedimento alguno para que se produzca dicho tipo de colaboración entre las Administraciones Locales. Colaboración que, encontrando su fundamento jurídico en el artículo 4 LPC, se podría requerir también en otros ámbitos materiales.

Por consiguiente, el significado del artículo 8 LHL, en la forma como ha sido interpretado por el TS, alimenta la posibilidad de que una corporación municipal pueda actuar en auxilio de otra, cuando esta última deba llevar a cabo actuaciones en el ámbito territorial de la primera, se produzcan éstas en materia de tributación local o de ejecución forzosa de actos administrativos municipales o en cualquier otro ámbito material.

