



LEGISLACIÓN CONSOLIDADA

Ley 5/1987, de 4 de abril, de Régimen Provisional de las Competencias de las Diputaciones Provinciales.

Comunidad Autónoma de Cataluña
«DOGC» núm. 826, de 8 de abril de 1987
«BOE» núm. 99, de 25 de abril de 1987
Referencia: BOE-A-1987-9857

TEXTO CONSOLIDADO Última modificación: 23 de abril de 2004

EL PRESIDENTE DE LA GENERALIDAD DE CATALUÑA

Sea notorio a todos los ciudadanos que el Parlamento de Cataluña ha aprobado y yo, en nombre del Rey y de acuerdo con lo que se establece en el artículo 33.2 del Estatuto de Autonomía, promulgo la siguiente

LEY DE RÉGIMEN PROVISIONAL DE LAS COMPETENCIAS DE LAS DIPUTACIONES PROVINCIALES

La implantación en Cataluña, durante el siglo pasado, de la división provincial ha sido considerada siempre como un elemento ajeno en la estructura territorial, puesto que, antes del Decreto de Nueva Planta, Cataluña tenía una división administrativa propia basada en las veguerías. Es por este motivo que la supresión de la división provincial ha sido hasta hoy un elemento reivindicativo de muchas fuerzas políticas catalanas.

No obstante, la provincia, que era una simple división periférica del Estado, adquirió también naturaleza de ente local territorial. Este hecho hace aún más complejo el tratamiento de esta cuestión.

Durante la Segunda República y, singularmente, con la aprobación del Estatuto de 1932, se abrió por primera vez la posibilidad de llevar a cabo la supresión de la división provincial en nuestro territorio, circunstancia que dio paso a los trabajos y estudios de comarcalización y creación de las regiones. Con la Constitución de 1978 y el consiguiente reconocimiento de la autonomía de Cataluña, esta cuestión volvía a aflorar, en la medida en que la Generalidad pasaba a tener competencia exclusiva en materia de organización territorial y régimen local. Desgraciadamente, la interpretación constitucional y estatutaria que ha prevalecido ha sido la de excluir de la capacidad normativa de la Generalidad la disposición sobre la provincia como ente local. Dicha lectura es, además, especialmente problemática en nuestro caso, dado que el Estatuto establece la obligatoriedad de crear comarcas como entes territoriales en Cataluña.

Uno de los principales problemas de la organización territorial es, pues, buscar la solución más idónea para resolver la estructura supramunicipal de Cataluña y evitar la existencia de duplicidades y solapamientos entre las Diputaciones Provinciales y las nuevas comarcas. Por otra parte, la división provincial también condiciona la estructura territorial de los servicios del Estado y la futura descentralización de la Administración de la Generalidad.

Mediante el ejercicio de la potestad legislativa de la Generalidad pueden establecerse las modificaciones oportunas que permitan en gran parte solucionar los problemas de articulación entre los dos niveles supramunicipales que existen en Cataluña. Ahora bien, también hay que ser conscientes de que la única solución idónea y realmente efectiva desde el punto de vista de la simplificación administrativa debe pasar necesariamente por la existencia en Cataluña de un solo nivel local supramunicipal.

Aun cuando para esta solución, se requiere la decisión final de las Cortes Generales, no puede olvidarse que la Constitución y el Estatuto reconocen a la Generalidad el derecho a participar en la toma de decisiones de los órganos estatales mediante la presentación de iniciativas legislativas. Con la presente Ley se opta claramente por la decisión de convertir a Cataluña en Comunidad Autónoma uniprovincial, con el fin de que las actuales Diputaciones se integren en las instituciones de autogobierno de Cataluña, una vez se haya establecido la organización comarcal.

En el momento de elaborar las leyes de organización territorial y de régimen local de Cataluña, no se podía renunciar a la solución que parece más idónea para resolver la estructura del gobierno local, así como los servicios periféricos del Estado y de la Generalidad. En cuanto a este último aspecto, tan solo es preciso recordar que la iniciativa uniprovincial debe comportar la desaparición de los Gobiernos Civiles y hacer que el Delegado del Gobierno dirija la Administración del Estado en Cataluña; también abre la posibilidad de crear sin condicionantes la región o demarcación supracomarcal que deberá constituir la división básica para la organización territorial de los servicios de la Administración de la Generalidad.

Una vez realizada esta opción y precisado el calendario para llevarla a cabo, la Ley establece provisionalmente el régimen legal aplicable a las Diputaciones catalanas para el ejercicio de sus funciones. La Ley de Bases de Régimen Local establece nuevos principios en esta materia. Pero la presente Ley tan solo fija el marco a partir del cual la Generalidad podrá ejercer sus competencias. Por lo tanto, no agota el contenido normativo, y deja un importante margen de actuación a la Generalidad en el cual deberán ser posibles diferentes opciones, dada la naturaleza exclusiva de la competencia que tiene atribuida.

La Ley básica sólo contiene un reconocimiento competencial específico de la provincia en materia de asistencia y cooperación jurídica, técnica y económica a los municipios, que se instrumenta esencialmente por medio de los planes de obras y servicios y en la función subsidiaria de garantía de los servicios municipales.

Al margen de estas atribuciones, se incluyen unos enunciados genéricos de capacidad que en ningún caso permiten hablar de competencias en sentido propio, ya que no se determina ningún ámbito material ni tampoco se atribuye ninguna potestad concreta. Esto significa que, a diferencia del régimen municipal, la legislación sectorial que apruebe el Parlamento en el ámbito de sus competencias estatutarias no garantizara necesariamente la participación de la provincia, y el legislador catalán dispondrá, por lo tanto, de un importante margen de discrecionalidad. En el mismo sentido, la Generalidad podrá modificar la legislación hoy vigente que reconoce a las provincias determinadas potestades de actuación.

De lo hasta ahora dicho puede concluirse que la Ley básica limita el núcleo de la autonomía provincial a las competencias ya mencionadas de asistencia y cooperación, que, si se respeta, hará perfectamente constitucionales tanto las opciones que restringen el papel de la provincia a dichas funciones, como aquellas otras que eventualmente lo amplíen por la vía de la legislación sectorial.

Pero el tratamiento competencial de la provincia en Cataluña debe matizarse, aún, desde otras vertientes. Una de ellas es la importante modulación que tienen las propias competencias de asistencia y cooperación que se realizan mediante los planes provinciales de obras y servicios. De conformidad con lo establecido por el Decreto 2115/1978, de 28 de julio, por el Estatuto de Autonomía y por la propia Ley básica, y que ha sido reconocido también por la jurisprudencia constitucional, es preciso entender que en Cataluña las funciones de cooperación a las obras y servicios municipales se instrumentan mediante el plan único elaborado y aprobado por la Generalidad, en el cual se integran las aportaciones del Estado y las Diputaciones.

Cabe destacar también las técnicas de coordinación que pueden aplicarse al ejercicio de las competencias provinciales. Mediante los distintos mecanismos que establece y regula la Ley Municipal y de Régimen Local, la Generalidad podrá definir los objetivos y prioridades

generales de las diferentes políticas de cada sector, determinaciones que deberán ser respetadas por el conjunto de las instituciones públicas de Cataluña.

Como consecuencia de la iniciativa para constituir Cataluña en provincia única, es preciso articular simultáneamente la que será la división territorial propia para la estructuración de los servicios periféricos de la Administración de la Generalidad. Por este motivo, la Ley dispone que el Gobierno de la Generalidad deberá enviar al Parlamento el correspondiente proyecto de Ley, en el que se señalarán los principios básicos a los que deberá ajustarse la nueva división territorial y la organización de los servicios comarcales, de conformidad con los principios de eficacia, desconcentración y descentralización de funciones.

TÍTULO PRIMERO

Disposiciones generales

Artículo 1.

La presente Ley tiene por objeto regular el régimen provisional de las competencias de las Diputaciones Provinciales catalanas y el ejercicio de dichas competencias mientras no se produzcan las condiciones legales que hagan posible que el Gobierno y la Administración de las provincias se integren en la Generalidad, con la consiguiente desaparición de la división de Cataluña en provincias.

Artículo 2.

El régimen provisional de las competencias provisionales se ordenará a través de las siguientes medidas:

- a) La atribución de competencias de las Diputaciones Provinciales a las comarcas y a la Generalidad cuando así lo exija la naturaleza de los servicios afectados.
- b) El establecimiento de los instrumentos de coordinación de las competencias de las Diputaciones Provinciales.

Artículo 3.

La aplicación de la presente Ley se realizará de conformidad con los principios de desconcentración y descentralización, con el fin de asegurar que:

- a) La organización que la Administración de la Generalidad haga de los servicios que le sean transferidos no comporte una concentración territorial superior a la actual.
- b) Se asignen directamente competencias a las comarcas cuando ello permita una mayor funcionalidad, eficacia de gestión y participación ciudadana.

TÍTULO II

De la distribución de competencias provinciales

Artículo 4.

1. Las Leyes del Parlamento de Catalunya distribuirán las competencias de las Diputaciones Provinciales entre la Administración de la Generalidad y las comarcas. La distribución de competencias deberá respetar el núcleo esencial de la autonomía provincial y no podrá afectar las competencias de asistencia y cooperación jurídica, económica y técnica que corresponden a las Diputaciones Provinciales, de conformidad con lo establecido por la Ley reguladora de las Bases del Régimen Local, la legislación de régimen local de Cataluña y el título III de la presente Ley.

2. Cuando por Ley se modifique el régimen de titularidad de las competencias de las Diputaciones Provinciales, la Comisión Mixta establecida por el artículo 5 traspasará a la Administración de la Generalidad o al ente comarcal que corresponda los medios personales y materiales afectos al servicio, así como los correspondientes recursos.

3. Para la realización de sus funciones, la Comisión Mixta debe tomar como base de trabajo los principios y criterios que sobre traspasos establezca la propia Ley, en los acuerdos adoptados por la Comisión creada al amparo del artículo 4 del Decreto 2543/1977, de 30 de septiembre, relativos a la materia afectada que deberán ser actualizados, y en los servicios que fueron creados o establecidos por la Mancomunidad de Cataluña constituida el 6 de abril de 1914 y la Generalidad de Cataluña establecida por el Estatuto de Cataluña de 15 de septiembre de 1932.

Artículo 5.

1. Los acuerdos relativos al traspaso de servicios y recursos serán adoptados por una Comisión Mixta integrada por representantes de la Generalidad y de las cuatro Diputaciones catalanas en un plazo no superior a seis meses contados desde el momento en que legalmente se produzca la modificación de la titularidad de la competencia. Las propuestas de la Comisión se elevarán al Gobierno de la Generalidad para que las apruebe por Decreto.

2. Los acuerdos de la Comisión se adoptarán por unanimidad. Si no pudiera adoptarse el acuerdo de traspaso en el plazo indicado en el apartado anterior, el Gobierno de la Generalidad formulará la correspondiente propuesta, a la que se adjuntarán las discrepancias formuladas en la Comisión, y la elevará al Parlamento de Cataluña para que éste determine los servicios a transferir. El Gobierno de la Generalidad aprobará el Decreto de transferencia de conformidad con la decisión parlamentaria.

3. El Gobierno de la Generalidad informará al Parlamento de Cataluña del cumplimiento de lo establecido por el apartado 1 del presente artículo.

Artículo 6.

1. A los funcionarios y personal afectados por los traspasos de servicios les serán respetados los derechos de cualquier clase y naturaleza que les correspondan.

2. Para la determinación nominal de los funcionarios y personal a transferir se seguirá el procedimiento establecido en la legislación de régimen local.

Artículo 7.

1. La Administración de la Generalidad y, cuando corresponda, las comarcas subrogarán a las Diputaciones en los consorcios, obligaciones y derechos derivados de los Convenios y en las relaciones de derecho público o privado establecidas por éstas como consecuencia del funcionamiento y prestación de los servicios transferidos, así como en la participación que les pudiera corresponder en otros Organismos o Entidades públicas o privadas, relacionadas con los mencionados servicios.

2. Lo dispuesto en el apartado anterior se entenderá sin perjuicio de la participación que pueda corresponder a las Diputaciones por otros títulos en los órganos de las Entidades creadas de la modificación competencial, cuando expresamente lo determine la legislación.

Artículo 8.

1. Cuando la Ley así lo establezca, la distribución de competencias a que se refiere el artículo 4 podrá ser compatible con el mantenimiento de funciones ejecutivas de las Diputaciones. En este caso estas funciones se ejercerán por delegación de la Administración de la Generalidad.

2. Mientras se mantenga este régimen, no se hará efectivo el traspaso de medios y recursos a los que se refieren los artículos anteriores, sin perjuicio de que la Comisión Mixta determine los que hayan de quedar afectos al servicio.

TÍTULO III

De las inversiones provinciales en obras y servicios municipales

Artículo 9.

1. Las Diputaciones Provinciales ajustarán el ejercicio de sus funciones de coordinación y cooperación económica en las obras y servicios de competencia municipal a las siguientes reglas:

a) Las inversiones que en dicho concepto se efectúen con cargo a los presupuestos de las Diputaciones Provinciales se instrumentarán exclusivamente a través del plan único de obras y servicios de Cataluña.

b) De conformidad con lo señalado por el Real Decreto 2115/1978, de 28 de julio, la disposición transitoria sexta, apartado 6, del Estatuto de Autonomía de Cataluña, y el artículo 36.2.a de la Ley reguladora de las Bases del Régimen Local, la Generalidad elaborará y aprobará el plan único de obras y servicios de Cataluña.

c) Las Diputaciones Provinciales participarán en la elaboración del plan único de obras y servicios de Cataluña.

d) Los municipios de Cataluña participarán en la elaboración del plan único de obras y servicios.

2. El plan único de obras y servicios de Cataluña se integrará en el plan director de inversiones locales de Cataluña, de conformidad con lo establecido por la legislación de régimen local.

Artículo 10.

1. El Parlamento de Cataluña aprobará por Ley las bases para la selección, distribución y financiación de obras y servicios a incluir en el plan.

2. El plan se financiará mediante las siguientes aportaciones:

a) Las que la Generalidad recibe con cargo a los presupuestos del Estado, de conformidad con lo establecido por el artículo 2.2 del Real Decreto 2115/1978, de 28 de julio.

b) Las de la Generalidad con cargo a su propio presupuesto.

c) Las de las Diputaciones Provinciales destinadas a inversiones en obras y servicios municipales.

d) Las de los municipios, mancomunidades o comarcas beneficiarios del plan, con cargo a sus recursos ordinarios, contribuciones especiales y operaciones de crédito.

3. En cualquier caso, las aportaciones de las Diputaciones se invertirán en beneficio del respectivo ámbito territorial.

TÍTULO IV

De la coordinación sectorial

Artículo 11.

En los casos en que las leyes a que se refiere el artículo 4 mantengan a la provincia determinadas competencias, las mismas leyes establecerán las fórmulas de coordinación entre la Administración de la Generalidad y las Diputaciones Provinciales, de conformidad con lo previsto por la legislación de régimen local.

TÍTULO V

De las previsiones financieras y presupuestarias

Artículo 12.

(Anulado)

Téngase en cuenta que este artículo se declara inconstitucional y nulo, con los efectos establecidos en el fundamento jurídico 14, por Sentencia del TC 48/2004, de 25 de marzo. [Ref. BOE-T-2004-7374](#).

Artículo 13.

1. Las Diputaciones Provinciales, antes de aprobar sus presupuestos, los pondrán en conocimiento del Gobierno de la Generalidad, el cual, en el plazo de quince días, podrá formular objeciones respecto a las previsiones presupuestarias que no se ajusten al plan único de obras y servicios de Cataluña, o a las directrices establecidas por los planes de coordinación sectorial.

2. En caso de que hubiera objeciones, éstas se notificarán a las Diputaciones afectadas, con el fin de que se tengan en cuenta en el momento de aprobar sus presupuestos.

3. En el supuesto de incumplimiento del plan único de obras y servicios de Cataluña o cuando la actuación de las diputaciones no se ajuste a las directrices de los planes de coordinación, el Gobierno de la Generalidad podrá proponer al Parlamento de Cataluña la suspensión de las asignaciones o subvenciones incluidas en el presupuesto de la Generalidad destinadas a financiar actividades propias de las Diputaciones Provinciales.

Disposición adicional primera.

El Gobierno de la Generalidad, una vez constituidos los Consejos Comarcales, presentará al Parlamento de Cataluña, en el plazo máximo de tres meses, una propuesta para ejercer una de las dos vías de iniciativa establecidas por el artículo 87.2 de la Constitución con el fin de obtener, a través de la alteración de los límites provinciales, la integración en una sola provincia, denominada Cataluña, de las actuales provincias de Barcelona, Girona, Lleida y Tarragona.

Disposición adicional segunda.

1. Cuando el Gobierno de la Generalidad ejerza la iniciativa a que se refiere la disposición adicional anterior, presentará simultáneamente en el Parlamento de Cataluña un proyecto de Ley que divida el territorio de Cataluña en regiones, agrupando las comarcas según su realidad geográfica, social, económica e histórica.

2. El proyecto establecerá las bases para la desconcentración y descentralización de los servicios de la Generalidad a fin de garantizar que el proceso de unificación provincial no comporte concentración territorial de los servicios ni aleje los centros administrativos de los ciudadanos.

3. Con la finalidad que menciona el apartado 2 anterior, el proyecto de Ley se ajustará a los siguientes principios:

a) Creación de un número de regiones no inferior a cinco, para la determinación del número y del ámbito territorial el Gobierno de la Generalidad solicitará informe previo a la Comisión de Delimitación Territorial.

b) Definición de la región como demarcación supracomarcal común para la desconcentración territorial de los servicios de los diferentes Departamentos de la Administración de la Generalidad.

c) Determinación de unidades territoriales intrarregionales también comunes a todos los Departamentos, cuando las especificidades propias de determinadas zonas del territorio así lo aconsejen y, con carácter excepcional, de ámbitos territoriales especiales de gestión cuando las características de un servicio concreto así lo requieran.

d) Establecimiento y regulación de la figura del representante de la Generalidad en la región, con funciones de coordinación e impulso de los servicios regionales y de comunicación y relación entre la Administración de la Generalidad y los entes locales de la respectiva circunscripción.

e) Aplicación de las técnicas de la delegación y asignación de la gestión ordinaria de los servicios a las comarcas, para la realización de las funciones ejecutivas que, por la propia

estructura de los servicios o por sus características, no requieran un ejercicio directo, no necesiten unidad de gestión, ni comporten el ejercicio de potestades de planificación o coordinación.

Disposición adicional tercera.

La Comisión Mixta establecida por el artículo 5 se constituirá una vez haya entrado en vigor la primera de las leyes a que se refiere el artículo 4 y se ampliará con una representación comarcal tan pronto como se constituyan los primeros Consejos Comarcales al amparo de la Ley de Organización Comarcal de Cataluña.

Disposición transitoria primera.

Mientras las leyes no atribuyan íntegramente las competencias a una sola Administración pública, o se establezca otra forma de coordinación de conformidad con el artículo 11, sigue en vigor el Decreto 354/1983, de 4 de agosto, de creación y funcionamiento de las Comisiones de Coordinación entre la Generalidad y las Diputaciones catalanas en materia de cultura, enseñanza, obras públicas, sanidad y seguridad social, agricultura y deportes.

Disposición transitoria segunda.

Mientras el Parlamento de Cataluña no establezca los criterios para la financiación del plan único de obras y servicios de Cataluña para determinar las aportaciones económicas de los entes locales, será de aplicación el Real Decreto 1673/1981, de 3 de julio, por lo que se refiere a la financiación de los planes provinciales de obras y servicios.

A tal efecto, las aportaciones con cargo al presupuesto de la Generalidad se computarán conjuntamente con las del Estado, y las aportaciones de las Diputaciones se calcularán en función de la distribución territorial del total de aquellas aportaciones.

Disposición transitoria tercera.

1. El Gobierno de la Generalidad, en el plazo de dos meses contados desde la entrada en vigor de la presente Ley, tomará las medidas necesarias para iniciar la rápida desconcentración y descentralización de los servicios de la Generalidad en el marco de lo establecido por la disposición adicional segunda.

2. El traspaso de servicios de las Diputaciones catalanas a la Generalidad no significará en ningún caso que los ciudadanos tengan que dirigirse a servicios centralizados en Barcelona, mientras no se hayan creado las regiones previstas en la disposición adicional segunda, los servicios existentes se integrarán en los correspondientes servicios territoriales.

Disposición final.

Se autoriza al Gobierno de la Generalidad para dictar las disposiciones necesarias para el desarrollo, ejecución y cumplimiento de la presente Ley.

Por tanto ordeno que todos los ciudadanos a los que sea de aplicación esta Ley, cooperen a su cumplimiento y que los Tribunales y autoridades a los que corresponda la hagan cumplir.

Palacio de la Generalidad, 4 de abril de 1987.

JORDI PUJOL,
Presidente de la Generalidad de Cataluña

Este texto consolidado no tiene valor jurídico.
Más información en info@boe.es