

La Cooperación provincial a los Servicios municipales

La Ley de Régimen local, de 16 de diciembre de 1950, establece, en sus artículos 255 a 258, lo que se denomina «Cooperación provincial a los Servicios municipales», institución de novedad extraordinaria en el ámbito de la Administración local española, pues si bien es verdad que no existían reales dificultades legales en la anterior legislación para que tal cooperación se efectuase, se carecía de una inspiración y de una ordenación de ella, generales, capaces de provocar, por su inserción concreta en la Ley, una sugestión y unas obligaciones de carácter general en la actividad administrativa de todas las Provincias.

La norma fundamental está comprendida en el artículo 255 de aquella Ley, que dice lo siguiente:

«La Provincia cooperará a la efectividad de los Servicios municipales, principalmente de los obligatorios que no puedan ser establecidos por los Ayuntamientos, y recibirá para ello del Estado la ayuda financiera a que aluden los artículos siguientes.»

Aparte la *Agrupación de Municipios* que toda Provincia española representa, por imperio de la declaración que del carácter de aquélla hace el artículo 208 de la Ley de Régimen local (Agrupación que está constituida, al menos, por los Servicios mínimos que las Diputaciones han de prestar), pueden éstas constituirse en Agrupación forzosa o Mancomunidad voluntaria con uno, varios o todos los Ayuntamientos de su jurisdicción provincial, para realizar Servicios atribuidos por la Ley a la competencia municipal

en principio, pero que ante su no prestación (o prestación insuficiente hay que suponer) por los Municipios, aquélla recaba a través de la fórmula ideada por el legislador de la «Cooperación provincial».

Consideramos que, de todas las novedades que la actual Ley de Régimen local contiene, es esta de la institución de la «Cooperación provincial a los Servicios municipales» la que constituye una remoción más revolucionaria de los viejos moldes de la Administración local española, al punto de que no acertamos a comprender el escasísimo eco que todavía se han hecho de ella las Corporaciones locales y los estudiosos de estos temas (1), pues de acertarse a comprender todo su calado y alcance, y de aplicarse con el mayor acierto sus orientaciones, sería removida en sus cimientos toda la Administración provincial y municipal, haciendo posibles Servicios que anteriormente carecían de base económica o demográfica, y de modo especial los mínimos de cada Municipio.

(1) No obstante es de justicia señalar que algunas Corporaciones provinciales se han preocupado ya intensamente de ello.

Concretamente tenemos noticia de la existencia de un Servicio, al efecto, establecido por la Diputación provincial de Barcelona, a raíz de la publicación de la Ley de Bases de Régimen local, en 17 de julio de 1945 (sin esperar siquiera a su articulación), y por el que se regula una mecánica para la efectividad de la Cooperación provincial a los Servicios municipales con el respaldo de un crédito relativamente importante para una iniciación.

Recientemente, la Diputación provincial de Valencia ha creado una «Sección de Servicios municipales», que consta de los siguientes Negociados:

«Negociado de Estadística municipal», que realiza el archivo, por Municipios, de cuantos antecedentes financieros, económicos, administrativos, etc., puedan ser de interés para la actividad provincial, con objeto de que la Diputación pueda estar en posesión previa de datos informativos que le permitan realizar en todo momento cualquier estudio de instalación municipal en el menor tiempo posible y con los medios de conocimiento más exactos y comprobados.

«Negociado de Obras y Servicios municipales», que tendrá a su cargo el estudio, preparación y propuesta de los acuerdos provinciales, su ejecución y la formulación de los planes y proyectos de las Obras y Servicios correspondientes.

«Negociado de Servicios técnicos», que abarcará el funcionamiento total de la «Comisión provincial de Servicios técnicos» y la organización general de cuantos asuntos haya de conocer y resolver el citado Organismo provincial, con lo cual se establece la necesaria conexión entre las funciones de tal Comisión y las finalidades de la Cooperación provincial, que no son extrañas entre sí.

En primer lugar, la Cooperación es la más rotunda afirmación doctrinal del moderno concepto de «vida local», al que se ha llegado después de un largo proceso dictado por la solidaridad de fines de Diputaciones y Ayuntamientos, solidaridad que ha llevado a la conclusión legal necesaria de que ante la impotencia de los Municipios pequeños, especialmente, para montar o llevar al grado de eficacia conveniente aquellos Servicios, las Provincias, vinculadas al interés local más entrañable y próximamente que el Estado, han de promoverlos y hasta realizarlos por sí mismas.

La solidaridad de fines entre las Corporaciones locales se plantea legalmente de una forma tan rotunda que, en realidad, en muchos casos, lo que tendrá lugar será una verdadera transposición de parte de la competencia señalada como municipal por el legislador, a la Provincia, sin que por ello tengan por qué conmoverse las esferas y esencias autonómicas locales, porque autonomía local seguirá siendo toda la acción, puestos al servicio de los fines y efectividad de aquellas autonomías (aunque rompiendo un poco moldes clásicos), lo mismo las Diputaciones que los Ayuntamientos, en interés conjunto de las comunidades vecinales ambas Corporaciones.

Claro que los artículos citados de la Ley de Régimen local, habrán de ser objeto de un desarrollo reglamentario, pero aun sin éste son ya suficientemente claros y terminantes los preceptos vigentes para actuar eficazmente, sin más dilaciones.

No pretendemos hacer una exégesis completa de tal articulado en este momento, sino tan sólo señalar la enorme trascendencia que para el resurgir y la prosperidad de los Municipios españoles puede representar la efectividad de la «Cooperación provincial», si bien no olvidamos que las Diputaciones precisan también, para acometer una actividad tan amplia, de tal envergadura, refuerzos de sus medios económicos.

La fundamental distinción que estimamos ha de hacerse en esta novísima y *obligatoria* actividad provincial es la que deriva de la diferencia entre *obra* y *servicio*, y en esto está, a nuestro juicio, la médula del carácter y de la trascendencia de las decisiones provinciales.

Cuando se trate tan sólo de realizar una obra tan autónoma que con la última certificación técnica de su ejecución sea posible hacer entrega simple de ella al Municipio, sin perjuicio de las obligaciones económicas que respecto a su Diputación le haya impuesto aquélla, el problema no tiene mayor trascendencia. Ejemplo: la realización de un plan provincial de construcciones escolares que, terminado, permitirá entregar a cada Ayuntamiento los edificios correspondientes, porque son totalmente independientes unos de otros, y al recibirlos cada Municipio establece ya los servicios docentes, que está obligado a pagar con su Presupuesto ordinario.

Cuando se trate del montaje de Servicios, la situación puede variar esencialmente. Claro que no todas las clases de Servicios impondrán las mismas normas, y que también será distinto el caso de organizarle un servicio a un solo Municipio, a varios o la totalidad de la Provincia, mancomunadamente. En el primer supuesto podrá hacerse entrega de algunos de ellos a los Municipios interesados que, acaso, por su naturaleza y su perfecta delimitación dentro del área jurisdiccional, podrán recibirlos y atenderlos por sí solos. En el segundo supuesto, la naturaleza técnica y el volumen económico de los Servicios pueden haber sido un impeditivo para la realización de las obras previas y el montaje consiguiente agrupadamente, y será imposible fraccionarlos por Municipios porque se destruirían tales Servicios. Ejemplo: una tráfada colectiva de aguas potables con sus redes de distribución a varios Municipios. En este caso habrá de subsistir la Agrupación o la Mancomunidad establecidas para su explotación, siendo posible que la Diputación condicione sus aportaciones a formar parte de tal asociación, con las ventajas inherentes a ello.

Esto último significa también la determinación de la forma de gestión que haya de adoptarse para cada Servicio, de entre las autorizadas por la Ley para los Servicios estrictamente locales o para los socializados, momento que tendrá también una decisiva importancia en estos problemas, pero cuyo examen nos alejaría del punto concreto de nuestro estudio presente, si bien cabe indicar que, acaso, la forma de Empresa mixta fuera la que más

propiamente concretara la cooperación de Ayuntamientos y Diputaciones para la prestación continuada de un Servicio.

No olvidemos que, en algunos casos, las obras, que no siempre exigen, como dijimos anteriormente, la complejidad de una organización permanente y complicada, posterior, no tendrán una naturaleza tan autónoma como para permitir su independiente entrega a cada Municipio. Ejemplo posible: la organización de una red provincial de Casas de Socorro que puedan contar con elementos suficientes gracias a un sistema combinado de suministros conjuntos y al por mayor, que hagan más eficiente y económico su sostenimiento.

La «Cooperación provincial» ha de tener una intensa relación con la llamada «Comisión provincial de Servicios técnicos», ya que una de las funciones de esta última (cuyo funcionamiento regulan los artículos 237 a 241 de la Ley, y sus atribuciones los 272 a 279) es la de orientación técnica de los Municipios de la jurisdicción provincial respectiva, formulándoles proyectos cuando carezcan de personal técnico adecuado, sobre planes de urbanización, Ordenanzas de construcción y viviendas e instalación de Servicios municipales obligatorios.

Este régimen de ayuda, que se refiere solamente a los Municipios inferiores a 50.000 habitantes y que no sean Capitales de Provincia, nace del apartado ñ) del artículo 243 de la Ley de Régimen local, que impone tales obligaciones a las Provincias, incluidas subvenciones, aparte las fórmulas financieras previstas en la «Cooperación provincial» específica.

Claro que la realización de proyectos de obras y servicios municipales a través de la institución de la «Cooperación provincial» puede servirse previamente de los Servicios de la Comisión provincial indicada, que, algunas veces, naturalmente, se prestaran pura y simplemente, suministrando los Proyectos y Presupuestos a los Municipios, que por sí solos realizarán las obras o montarán los Servicios, no siendo preciso entre en juego la «Cooperación provincial».

La trascendencia, insistimos, de estas novísimas actividades de las Diputaciones provinciales, puede ser enorme e implicar la

definitiva solución, al menos, del nudo gordiano de los Servicios municipales mínimos, impuestos forzosamente por el legislador, no realizados por millares de Municipios por fuerza también de sus circunstancias de estrechez económica y su carencia de elementos personales técnicos.

Son las Diputaciones (algunas ya hemos anotado su actuación al efecto), las que deben apercibirse, sin demoras, para esta gran batalla por el resurgir de España a través del mejoramiento de la vida municipal.

ALBERTO GALLEGO Y BURÍN,
Secretario General del Instituto de Estudios
de Administración Local