

La cooperación provincial en forma de Consorcio

Cuando en 17 de julio de 1945 se publicó la Ley de Bases de Régimen Local, que, por primera vez, incorporó al cuadro de competencias de la Provincia altos cometidos de tutelar asistencia a los Municipios para el cumplimiento de fines propios, ya la Diputación provincial de Zaragoza, secundando fervorosamente feliz iniciativa de su ilustre Presidente don Laureano Labarta Ubieto (q. e. p. d.), tenía sometido al refrendo de la Superioridad un Proyecto de Consorcio, el primero en la Administración local española, con más de cien Ayuntamientos de la Provincia, para la realización en los Municipios respectivos de obras de abastecimiento de aguas, con el complemento de una adecuada evacuación de las residuarias.

La idea de la trascendencia de la política asistencial de las Diputaciones, que fué mera intuición en el claro intelecto del malogrado Presidente, ha surgido en nuestra ordenación administrativa como concreción de una certera y amplia visión del legislador, que, sobre afirmar la pervivencia de la Provincia como Entidad político-administrativa, de fines propios, e intermedia entre el Municipio y el Estado, le abre dilatados horizontes de acción, uno de cuyos más eficientes cometidos es precisamente esta interesantísima actividad de orden tutelar, *delegada* por el Estado.

La proyección de la acción tutelar de las Diputaciones sobre los pueblos indotados tiene en la Ley de Régimen Local dos manifestaciones: una, inserta en el área de la Provincia: en la ge-

neral (art. 243, c) y en la circunscrita de las obligaciones mínimas (artículos 252 y 253), y otra, en forma de cooperación a la efectividad de los Servicios municipales, principalmente de los obligatorios, que no puedan ser atendidos por los Municipios con sus propios recursos (art. 255).

La limitación de espacio y la concreción del tema nos vedan comentar cualquier forma de cooperación asistencial de las Diputaciones, que no sea la específica de Consorcio. Pero, ante todo, es fuerza que formulemos esta aclaración: nosotros, a semejanza de aquel Profesor de la Sorbona que advertía a sus alumnos que él no explicaba Derecho civil, sino el Código de Napoleón, hemos de confesar que no conocemos otros ni más Consorcios, entre Entidades de Administración local que el que la Diputación provincial de Zaragoza creó con la denominación de «Obra Consorcial Labarta», o más simplemente, «Consorcio Labarta», en honor de su ilustre iniciador, para cooperar con los Municipios de la Provincia a la instalación de los Servicios de abastecimiento de agua y de saneamiento, y que hoy está en pleno desenvolvimiento; el que, en agosto de 1946, estableció para la construcción de Casas del Médico rural y Centros Sanitarios locales (con la primera de las realizaciones de esta índole en España, la Casa de Gallur, inaugurada en 3 de abril de 1949 por el Director General de Sanidad) y el proyectado con más de ciento veinte Ayuntamientos para la construcción de Escuelas y que, totalmente tramitado, está pendiente de la sanción ministerial.

Como en realidad estos últimos no son sino adaptaciones del primero a la naturaleza de los respectivos objetivos y están basados en los principios esenciales de aquél, a él hemos de referirnos en la exposición de las características, de las realizaciones y de las posibilidades de la acción consorcial. Afortunadamente, creemos que el contenido administrativo del Consorcio posee virtualidad intrínseca bastante para desbordar lo concreto y alcanzar categorías de abstracción.

Génesis del Consorcio.—Eran precedentes de la situación inmediata anterior al acuerdo de la Corporación de instituir una Asociación con los Ayuntamientos de la Provincia para el intento

de solución de los problemas sanitarios en los pueblos, los siguientes :

A) *Necesidades de la Provincia en el orden sanitario.*—A fin de ponderar la importancia de la empresa y la de las asistencias que pudiera encontrar la Diputación en su empeño tutelar, se dió cuenta a los Alcaldes-Presidentes de todos los Ayuntamientos de la Provincia de los propósitos corporativos de instituir una Asociación a los fines indicados. Y en una reacción verdaderamente reveladora de los anhelos de los pueblos, más de un centenar de Ayuntamientos respondieron con entusiasmo al llamamiento de la Corporación provincial, proclamando sus deseos de agruparse en torno suyo para abordar la magna empresa de remediar inveteradas necesidades, que revestían pluralidad de manifestaciones : distancias considerables—a veces de kilómetros—entre el núcleo de población y el punto de provisión del agua ; discurso de ésta por cauces elementales o por conducciones inadecuadas, sin garantía alguna para la seguridad y pureza del suministro ; impotabilidad de origen químico o bacteriológico ; escasez de dotación y aun falta absoluta de ésta, sin más esperanza de remedio que el de las benéficas lluvias que a la Providencia pluguiera deparar.

B) *Medios de los Ayuntamientos.*—El hecho de la persistencia, en muchos casos multiseccular, de las deficiencias apuntadas en servicio tan fundamental como el del suministro de ese elemento sustancial de vida, que es el agua, patentizan la imposibilidad, o, por lo menos, la ingencia de la dificultad de que los Municipios de limitadas posibilidades logren por su solo esfuerzo el remedio de necesidades cada día de más compleja solución (a medida que los progresos de la técnica vienen transformando los sistemas de aprovisionamiento), con seguridad de la continuidad y pureza del suministro a través de realizaciones, de las cuales, al menos en su grado elemental, ningún pueblo se aviene a prescindir. Basta, para confirmar este aserto, considerar que el importe del promedio de los presupuestos de las obras de conducción y distribución de los Proyectos redactados hasta ahora para el desenvolvimiento del Consorcio Labarta, sobrepasa del millón de pesetas.

Y frente a esta realidad, la carencia casi absoluta de recursos para afrontarla. En efecto: ni el importe del cinco por ciento de los ingresos presupuestos, específicamente destinado a fines sanitarios, establecido por primera vez en el artículo 200 del Estatuto Municipal, con inversiones reguladas por el artículo 66 del Reglamento de Sanidad municipal, y recogido en la Base 23 de la Ley de Sanidad Nacional de 25 de noviembre de 1944, norma fundamental en la materia; ni el importe del dos por ciento del Presupuesto de las Diputaciones, establecido por precepto del artículo 61 del Reglamento de Sanidad provincial, con la finalidad de atender necesidades sanitarias de los pueblos de la Provincia, constituían medios estimables en relación con el coste de un elemental proyecto moderno, y apenas bastaban para la ejecución de pequeñas obras de reparación de fuentes o conducciones, o de otros fines sanitarios. Solamente, pues, núcleos de alguna densidad de población—y, por ende, de más posibilidades de todo orden—o poseedores de una considerable riqueza comunal, han podido acometer la realización de instalaciones eficientes. Los demás, con la parvedad de sus recursos, han debido conformarse con las inveteradas deficiencias de sus abastecimientos o con soluciones harto elementales e insuficientes, por tanto.

C) *Auxilio del Estado.*—El conocimiento de esta impotencia económica de los pequeños núcleos y la consideración de la trascendencia, que, no solamente en el ámbito local, sino en el nacional, implica la salubridad de los pueblos, ha impelido al Estado a prestarles una solícita asistencia para la solución de estos apremiantes problemas sanitarios, política tuitiva regulada básicamente en el Decreto de 17 de mayo y Reglamento de 30 de agosto de 1940, complementados por los Decretos de 27 de junio de 1944, 27 de mayo de 1949, 17 de marzo de 1950 y 1.º de febrero de 1952.

La acción tutelar del Estado se manifiesta en la concesión de auxilios para determinadas obras de abastecimiento de aguas (alumbramiento, acopio, captación, conducción, corrección y distribución urbana) y de saneamiento (evacuación de aguas negras,

abastecimiento de agua para saneamiento y tratamiento final de aquéllas).

Los auxilios son de dos órdenes: técnicos y económicos, consistiendo éstos, con referencia pueblos de censo no superior a 12.000 habitantes: en una subvención del cincuenta por ciento del presupuesto de las obras, con un tope máximo de 150.000 pesetas, que ha sido incrementado hasta 450.000 en el Decreto de 17 de marzo de 1950; y en el anticipo del cuarenta por ciento del mismo presupuesto, reintegrable en el plazo máximo de veinte años, a contar de la entrega de las obras, quedando el diez por ciento restante como aportación directa del Ayuntamiento.

Como se ve, la contribución del Estado es francamente generosa en la Ley, pero en la práctica resultan muy limitadas las posibilidades estatales para cubrir las necesidades de todas las Provincias. Basta considerar las cifras presupuestas, que más abajo se consignan, de los proyectos ya redactados dentro del Consorcio, para calcular en una impresionante masa de millones la que el Estado debería invertir, en concepto de subvenciones y de anticipos, a fin de resolver en todas las Provincias el magno problema, en un lapso relativamente breve, como demanda el clamor de los pueblos, que, avenidos ya muy mal con los modos tradicionales de su existencia, reclaman la efectividad de inmediatas realizaciones de verdadera eficiencia para una transformación a fondo de la vida rural. Pero el Estado ha de verse forzado a restringir la cuantía de sus apoyos en la medida que tantas y tan agudas necesidades le imponen. Y, naturalmente, las habituales consignaciones presupuestas apenas si alcanzan a atender con seguridad cada año a contadísimos casos en cada Provincia, y éstos, de ordinario, de parvo volumen. De esta premisa limitativa fluye la deducción lógica de que, con la sola actuación del Estado—al menos en los términos en que actualmente se desenvuelve—aunque es, a no dudar, un importantísimo elemento de cooperación, no puede tener el problema de los abastecimientos de agua y de saneamiento en los pueblos la solución integral que los postulados del progreso reclaman.

• • •

Con estos antecedentes, la Corporación, acogiendo fervorosamente la feliz iniciativa de su Presidente señor Labarta, acordó en principio constituir una Asociación con los Ayuntamientos de los Municipios afectados por el problema de las necesidades sanitarias indicadas, con los altos propósitos de encontrarles un remedio eficaz.

Partiendo del hecho jurídico de este acuerdo, el primer punto a examinar era el del fundamento legal de la posibilidad de la intervención de las Corporaciones provinciales en la solución de estos problemas sanitarios, de tan pura solera municipal. Amplia base para esta política intervencionista es deparada, en nuestro caso, por el contenido del artículo 5.º del Decreto del Ministerio de Obras Públicas de 27 de julio de 1944, que faculta a las Diputaciones provinciales para sustituir a los Ayuntamientos en la presentación de proyectos y en la ejecución de las obras de abastecimiento de aguas y de saneamiento, dentro del cuadro de auxilios prestados por el Estado a tan interesantes mejoras, siéndoles abonadas por éste la subvención que en cada caso corresponda, a la terminación de las obras. Más adelante nos ocuparemos, con la sumaria extensión que nos es permitida, de la naturaleza jurídica del Consorcio. Ahora nos concretamos a consignar el hecho de que, tras el pertinente estudio, la Corporación instituyó el Consorcio como instrumento de la cooperación de la Administración provincial con las Entidades municipales en la realización de aquellos trascendentes fines, estimándose la modalidad de asociación adoptada como la más adecuada, en el orden jurídico-administrativo, a la naturaleza de la autorización conferida a las Diputaciones para sustituir a los Ayuntamientos en las funciones y modo arriba indicados, y en el orden práctico, como necesaria para la efectividad del magno empeño, cuyo eficiente desenvolvimiento, dada la multiplicidad, y a veces oposición de intereses en juego, no se aviene a los modos de gestión por órganos representativos de la colectividad, sino que exige unidad jerárquica en la dirección y gobierno de la compleja empresa.

Al no encajar el carácter de la Asociación proyectada en ninguna de las modalidades de esta índole reguladas en la Ley, y

en la necesidad de nominarla, se optó por la denominación de Consorcio—voz, por otra parte, de honda raigambre en nuestro Derecho foral—, no solamente por el contenido vincular de su concepto, sino en similitud, aunque exclusivamente en los fines asociativos, con instituciones del mismo nombre—ya bastante generalizado—creadas por el Estado, como forma cooperativa de intereses públicos y privados.

He aquí ahora el proceso seguido en la formación del Consorcio Labarta :

Partida la idea asociativa de la Corporación provincial, ésta unilateralmente formuló la norma—lo cual no empece a que, por vía de información, oyera a las representaciones municipales—y, por ende, ella determinó sus propios derechos y obligaciones y los de los futuros Municipios asociados, los cuales no tenían más solución, si el fomento de sus intereses les estimulaba a la asociación proyectada, que la de acordar en forma solemne su adhesión y solicitar el ingreso en la comunidad, sin participación en la dirección y gobierno de la acción consorcial, que están atribuidos a la Diputación, salvo en cuestiones adjetivas que puedan ser sometidas a la decisión del Consejo Arbitral.

Justificadas en forma la publicación de las Bases, los acuerdos solemnes de adhesión y la falta de reclamaciones contra éstos en el plazo reglamentario, fué elevado el expediente a la Superioridad y aprobada por Decreto de 2 de noviembre—publicado en el *Boletín Oficial del Estado* del 22—la constitución de una Agrupación intermunicipal de varios pueblos de esta Provincia para establecer con la Diputación un Consorcio a los fines de la realización de obras de abastecimiento de aguas y de saneamiento en los mismos con arreglo a las Bases de aquél.

Contenido del Consorcio.—Ante la imposibilidad de consignar, ni en extracto, las Bases del Consorcio, tal como fué configurado por la Corporación, nos vamos a limitar a presentar en reducido esquema los caracteres esenciales del mismo. Helos aquí :

A) Creación del Consorcio como Institución de naturaleza administrativa, cuyo carácter tendrán asimismo las cuestiones que puedan presentarse a lo largo de su desenvolvimiento, en orden

a la interpretación, ejecución, incumplimiento, etc., de sus normas sujetas, por ende, al procedimiento de aquella naturaleza.

B) Encuadramiento de la acción consorcial dentro de las disposiciones vigentes o que rijan en lo sucesivo, en materias de auxilios del Estado a obras de abastecimiento de aguas y de saneamiento en los pueblos.

C) Gestión administrativa de todo orden, a cargo de la Corporación.

D) Redacción asimismo, a cargo de la Corporación, de los oportunos proyectos y ejecución íntegra de las obras.

E) Subrogación de la Diputación en el derecho de los Ayuntamientos a la percepción de los auxilios del Estado y en el derecho del Estado a la de la aportación que corresponde satisfacer a los pueblos, pero sustituyendo la reglamentaria forma de contribución y de pago de la aportación por el abono de una cuota para compensar a la Diputación en la cantidad que ha de satisfacer para amortización de la deuda consolidada, contraída con el Banco de Crédito Local de España, para finalidades del Consorcio, cuota que será proporcional al coste de las obras realizadas en el respectivo Municipio, y abonable en cincuenta anualidades iguales, cuya efectividad queda garantizada por la solemne adscripción, a estos efectos, de bienes o recursos suficientes a juicio de la Diputación.

F) Constitución de un Consejo Arbitral para resolver las cuestiones relacionadas con la práctica del Consorcio, y que estará integrado por el Presidente de la Diputación; un Diputado; un Alcalde-Presidente de Ayuntamiento, en representación de los pueblos superiores a 5.000 habitantes y otro en la de los inferiores; el Ingeniero-Jefe provincial de Aguas; un representante técnico del Sindicato de la Construcción, y el Secretario general de la Diputación; y

G) Subsistencia del Consorcio como institución provincial, indefinidamente, en tanto no queden resueltos los problemas de abastecimientos de aguas y de saneamiento en los pueblos de la Provincia, cesando el estado consorcial con los distintos Ayuntamien-

tos cuando hayan quedado totalmente extinguidas las respectivas obligaciones.

Naturaleza jurídica del Consorcio.—El acuerdo corporativo de instituir una Asociación como instrumento eficiente de la facultad sustitutiva otorgada por el artículo 5.º del Decreto de 27 de julio de 1944, a que antes hacemos referencia, imponía como primer punto a resolver la necesidad de encontrar la forma jurídico-administrativa más adecuada para encuadrar, dentro de la legalidad en la materia, la figura de cooperación que se pretendía instaurar para el más rápido y eficiente logro de la empresa proyectada. Y, lógicamente, el primer extremo a examinar era el de si, en la estricta ordenación legal, era posible esta facultad asociativa entre Entes de distinta significación administrativa.

En el orden doctrinal, Layer y Bornahk, citados por Alvarez Gendín en sus «Contratos públicos», sólo consideran posibles relaciones jurídico-públicas entre sujetos administrativos del mismo orden. En nuestra legislación, en la esfera municipal, y a partir del artículo 80 de la Ley de 1877, que es el primero de los preceptos en que se faculta a las Corporaciones locales para su agrupación en torno de intereses administrativos comunes, pasando por el Estatuto y la Ley de 1935; y, en lo provincial, en el Decreto de 18 de diciembre de 1913 (a cuyo amparo se constituyó la famosa Mancomunidad de Cataluña), y en el Estatuto de 1925 (omitimos toda referencia a la Ley de Régimen local, a la sazón, naturalmente, no publicada) no se ha previsto otra figura asociativa legal que la de las Entidades administrativas del mismo orden, con dos únicas excepciones (Decreto de 25 de junio de 1936 y de 5 de enero de 1939) impuestas por las apremiantes necesidades surgidas inmediatamente a la liberación de los pueblos en nuestra guerra civil, régimen, por otra parte, puramente accidental, que quedó terminantemente derogado en virtud del Decreto de 9 de marzo de 1940.

Si, pues, en nuestro Ordenamiento no está prevista la asociación entre Entidades de distinta categoría administrativa, ¿dónde encuadrar la figura de la proyectada entre la Diputación de Zaragoza y los Municipios de su Provincia? Con razón decía un

ilustre compañero, el señor Martínez Díaz, en un luminoso trabajo dedicado a «Los Consorcios en la Administración local», que «los Consorcios mixtos habían surgido, en verdad, por generación espontánea». No existía, ni existe hoy, una norma en la que encajar—en el orden puro de la doctrina—el contenido jurídico-administrativo de esta institución que, si no ha encontrado una concreta expresión en la Ley de 16 de diciembre de 1950, está repetidamente aludida en los Reglamentos que la desenvuelven, y en pluralidad de referencias dispositivas y doctrinales, que le van conquistando, en virtud del impulso germinal de su contenido, carta de naturaleza en nuestra ordenación administrativa, si no con una normación específica, de alcance general, sí con Resoluciones esporádicas aprobatorias de proyectos consorciales, de clara analogía, según los antecedentes de su formación, con el de la Corporación zaragozana.

No conviene, en modo alguno, la figura de Mancomunidad a la naturaleza del Consorcio Labarta: no hay homogeneidad de sujetos, pues difieren en cuanto a la jerarquía, al ámbito jurisdiccional, a la organización, a los fines y a los medios, no hay homogeneidad de fines, ya que la Diputación no tiene en el Consorcio finalidades directas, de su intrínseca competencia, sino de pura función tutelar, en tanto que los objetivos de los Municipios asociados son concretos y acaso los de más transcendencia en la vida comunal. Tienen, sí, de común ambas formas asociacionales, como es de necesidad, el elemento fundamental del vínculo unitivo, la voluntad de los agrupados, pero manifestada de modo esencialmente distinto: de mutuo consenso en la Mancomunidad y de mera adhesión en el Consorcio. Difieren esencialmente en la estructura orgánica y en el funcionamiento de la Asociación: representativos en la Mancomunidad y de jerarquía unitaria en el Consorcio.

No puede tampoco, en el orden de la doctrina, decirse que el Consorcio Labarta sea una forma asociativa entre la Provincia y una Agrupación intermunicipal—aunque en el legal tal carácter se atribuyera en el Decreto de 2 de noviembre de 1945, aprobatorio del Consorcio, a la supuesta unión de Municipios adheridos

a la proposición de la Diputación, seguramente por ser ésta de la Agrupación la única forma asociativa regulada en la Ley de 1935, a la sazón vigente—. No existe comunidad de objetivo más que en lo genérico, en lo puramente abstracto, en los propósitos del logro de las mejoras sanitarias del abastecimiento de aguas y de saneamiento, pero no en el fin concreto, específico de cada Municipio asociado, cuyas realizaciones varían grandemente, y cuyos intereses podrán ser en ocasiones (propiedad de obras) manifiestamente opuestos. Por otra parte, cada Municipio actúa en completa independencia de los demás, con los que no le liga relación jurídica alguna.

Tampoco creemos que pueda la figura del «Consortio Labarta» encajar entre las convenciones que el señor Alvarez Gendín llama «Contratos de Cooperación entre Corporaciones administrativas», que son aquellas que dan lugar a ejecución de obras públicas en común, y en que no surge una personalidad jurídica para su administración y sostenimiento.

Ni aun dentro de la legalidad actual, podría estimarse el Consorcio como una forma de provincialización, pues le falta el carácter de gestión directa en la explotación del servicio de que se trata, nota esencial de aquella forma, como dice muy atinadamente en su magnífico estudio de «La Municipalización de Servicios públicos» el prestigioso Secretario del Ayuntamiento de Albacete, don Antonio Membiela Guitán, a quien nos complacemos en rendir, desde estas líneas, la expresión de nuestra viva gratitud por sus benévolas referencias al Consorcio y a nuestra modesta persona.

¿Cuál es, pues, el carácter jurídico del Consorcio?

La naturaleza de toda convención está determinada por la del vínculo unitivo que le da origen: el consentimiento. Pero, como es bien sabido, éste, en unas ocasiones tiene su efectividad en un acto unilateral, producido por la conjunción de voluntades, que crea una relación jurídica, generadora del vínculo contractual, en tanto que en otras el proceso del consentimiento se realiza en etapas bien diferenciadas: creación unilateral de la Administración de un acto—la *lex de Mommsen*—determinando por sí misma los

efectos que ha de producir; aceptación por la persona individual o jurídica interesada de la Norma propuesta, en cuya elaboración no ha intervenido; y conformidad de la Administración a la adhesión recibida, completándose así el ciclo consensual. Este procedimiento que, como es notorio, se denomina de adhesión, es precisamente el seguido en la formación del Consorcio Labarta, como más arriba se ha expuesto.

No se nos oculta la nota diferencial existente entre una Asociación de Entidades públicas para la cooperación de fines de esta naturaleza y un contrato de servicios u obras, en el que coexisten el interés de la Administración y el privado del particular, que colabora con aquella temporalmente en la realización de fines administrativos. Pero es lo cierto que en ambas convenciones existe un nexo, un vínculo jurídico, en la apreciación de cuya naturaleza, cuando el modo consensual es el llamado de adhesión, no están contestes los tratadistas. ¿Son meros actos administrativos? (Merkel, Jèze, Caetano). ¿Son verdaderos contratos, según el parecer, entre otros, del tan calificado de Albi, nuestro doctísimo compañero, que identifica con el de adhesión el contrato estrictamente administrativo? Nos creemos faltos de formación para terciar en estas disquisiciones, pero, en nuestro modesto criterio, nos inclinamos al sustentado por el señor Fernández de Velasco, orientado a atribuir naturaleza institucional a toda convención constituida con *lex*. Este carácter de Entidad institucional creemos que conviene, más que otro cualquiera, al Consorcio Labarta, como personalidad—*sui generis*, sin duda—de Derecho público, creada para la mayor eficacia de un interés general tan relevante como el de mejorar el medio sanitario rural, con las vitalísimas realizaciones del abastecimiento de aguas y de saneamiento.

Sentido general del Consorcio.—Pergeñado en los precedentes párrafos el proceso genético y formativo, las características más esenciales y la naturaleza jurídica del Consorcio, nos toca ahora abordar el examen de uno de sus más interesantes aspectos, que es, a nuestro juicio, no solamente clave y prenda de la eficiencia del sistema consorcial, en nuestro caso, sino germen de possibili-

dades generales para este orden de actividades tuitivas de las Corporaciones.

Nos referimos a las facultades subrogatorias determinadas en la Base 5.ª y en el extremo d) de la 6.ª, que aparecen refundidas en la referencia señalada, en el precedente resumen, con la letra E). En efecto: toda la virtualidad práctica de esta clase de empresas radica en la seguridad de contar con recursos económicos holgados, que permitan una ininterrumpida continuidad de acción constructiva, al abrigo de intermitentes deficiencias económicas. Precisamente la falta de estas circunstancias en la política de auxilios del Estado determina el lánguido desenvolvimiento de las realizaciones en los pueblos, como apuntábamos en líneas precedentes.

Desde luego el suministro del capital necesario ha de obtenerse de los productos de una operación crediticia; pero, dado el volumen de ésta—en relación con la magnitud de la empresa—es evidente que la carga representada por la cuota de amortización e intereses no podría ser en modo alguno soportada por el menguado Erario provincial, cuyos parvos recursos vedan, en pluralidad de ocasiones, el cumplimiento de fines esenciales de la intrínseca competencia corporativa. La solución práctica, empero, es obvia y es la que informa el contenido de las referidas Bases 5.ª y 6.ª del Consorcio. Si la Diputación, en efecto, toma a su cargo y por su cuenta, todas las obligaciones del Estado y de los Municipios interesados, en cuanto concierne a los proyectos y realización de las obras que constituyen el objetivo de la asociación consorcial, es necesariamente justo que se compense con su subrogación en los respectivos derechos: en el de los Ayuntamientos, a la percepción de la subvención del Estado determinada como auxilio en las Leyes, y en el del Estado, a la del reintegro del anticipo que constituye la aportación de los Ayuntamientos, medidas compensatorias que, con ser plenamente justas, no dejan de implicar esenciales modificaciones de la Ley. Pero es mucho más honda, y más fecunda en consecuencias trascendentes, la que transforma el modo reglamentario de reintegro del anticipo constitutivo de la aportación municipal, en el del abono:

de una cuota anual para compensar a la Diputación en la cantidad que ésta ha de satisfacer a la Entidad prestamista—en nuestro caso, el Banco de Crédito Local de España—para amortización de la Deuda consolidada contraída a fines del Consorcio, cuota que será proporcional al coste real de las obras (diferencia entre el total de éstas y el importe de los auxilios del Estado) en las anualidades que el Banco concede a la Diputación para la extinción de la Deuda.

La justificación es clara: como la Diputación ha sustituido al Estado en el anticipo de la aportación del Ayuntamiento, y ha sustituido también a éste en el pago de la aportación directa (10 por 100) señalada por la Ley, y estos anticipos los ha realizado, no con capital propio, que pudiera, en su caso, ser reintegrado sin interés alguno, sino con el producto de una operación de préstamo, en razón al cual se le exige el abono de una cuota de interés y amortización—cuyo importe, por otra parte, desbordaría la capacidad económica de la Corporación—es, no ya de equidad, sino de estricta justicia, la obligación de los Ayuntamientos de compensar a aquélla en el importe de la cantidad que ha de abonar al Banco.

Y en estas facultades subrogatorias, y en esta transmutación de la cuota del reintegro, radica, a nuestro modesto juicio, la esencia jurídica-administrativa de la fórmula consorcial, cuya flexibilidad y potencia de adaptación, la convierten en poderoso instrumento de la acción tutelar de las Diputaciones para el acometimiento, sin más sacrificio económico que el representado por el sostenimiento de los adecuados servicios administrativo y técnico, de empresas municipales de la más varia índole, de extenso radio y de altos vuelos. Como antes se dice, la Diputación de Zaragoza, informados por los mismos principios que el Consorcio Labarta, ha creado otros dos: el destinado a la construcción de Centros Primarios de Higiene Rural, con Casas para el Médico, y otro para la construcción de Escuelas.

En un punto cardinal quebraría el sistema, si no se hubiese previsto y cautelosamente salvaguardado: en la negligencia u oposición de algún Ayuntamiento al abono puntual de la respectiva

cuota de amortización, una vez terminadas las obras. En evitación de esta contingencia, el Ayuntamiento, además de haber quedado, por el hecho de su adhesión al Consorcio, obligado a constituir la garantía para el cumplimiento de sus obligaciones contractuales, tiene que acordar, con todas las solemnidades legales, antes de que se proceda a la subasta de las obras, la adscripción de uno o varios recursos, previamente determinados por la Corporación provincial, tras el detenido estudio de las posibilidades municipales, y subsidiariamente de los generales del Presupuesto, en garantía del abono de la cuota de amortización en cuantía que también le es señalada por aquélla, con carácter provisional, comprometiéndose a la ampliación de la garantía, si de la liquidación final de las obras resultase ser mayor el coste de éstas y, por ende, el de la cuota de amortización.

Todavía podría abrirse brecha en el sistema cautorio, si, por razones de varia índole, alguna Diputación fuese remisa en la exacción de la cuota. En esta eventualidad, el Banco de Crédito Local de España quedaría plenamente subrogado en las facultades exactivas de la Diputación, y actuaría directamente, según los términos del contrato con la Corporación provincial y con los Ayuntamientos, por el procedimiento de apremio administrativo, contra los productos del recurso o recursos específicamente afectados al cumplimiento de la obligación consorcial, y, si ello fuera necesario, de los generales del Presupuesto.

Ventajas del Consorcio.—De una somera consideración de cuanto llevamos expuesto fluye lógicamente la alta conveniencia del Consorcio: para el Estado, para los Ayuntamientos y para la Corporación provincial.

Para el Estado, en razón: a) que, por la desconcentración de servicios que implica la facultad concedida a las Diputaciones de proyectar y construir, facilita positivamente la efectividad de mejoras esenciales en la vida rural, sin mengua de su supremacía jerárquica, reflejada en el amplio control—que de derecho le es propio—de las operaciones planificadora y constructiva; y b) que, al no haber de realizar a su cargo los proyectos ni los anticipos

para la ejecución, puede, con la misma aportación económica, subvencionar un número casi doble de obras de esta naturaleza.

Para los pueblos: a) porque, dentro del régimen consorcial, se conservan todos los auxilios del Estado, conforme a la presente o a la futura ordenación en la materia; b) porque la Diputación pecha con todos los trabajos y los gastos administrativos y otros de naturaleza técnica; c) porque no vienen obligados a desembolso alguno antes de que, por la terminación de las obras, hayan comenzado el goce y el rendimiento de sus beneficios; d) porque la dilución en cincuenta anualidades del reintegro del coste de las obras, facilita extraordinariamente el abono por los Ayuntamientos de las cuotas de amortización, realizándose obra de justicia al hacer gravitar la carga, no solamente sobre las actuales, sino también sobre las venideras generaciones, que han de disfrutar de los beneficios de las importantes mejoras; y e) porque la disponibilidad en todo momento de los fondos contratados asegura positivamente—función esencial del Consorcio—la continuidad y rapidez en la realización.

Para la Diputación: porque con la efectividad de la empresa consorcial, habrá cumplido uno de los más levantados fines de su acción tutelar, para cuyo logro solamente ha de poner en ejercicio, aparte de sus amplios medios administrativos y técnicos, los resortes de su jerarquía que le permite el acceso y holgado desenvolvimiento entre la intrínseca fronda del procedimiento administrativo—escollo dilatorio contra el que se estrellan tantos nobles intentos de las pequeñas Corporaciones—, puesto que, en el orden económico, las Diputaciones, aunque aparezcan como contratantes directos, no son en el fondo sino instrumentos de gestión, simples mediadores entre el Banco y los Ayuntamientos, sujetos reales de la relación financiera.

Desenvolvimiento del Consorcio Labarta.—Creeríamos incompleto este somero estudio si, como nota final, tras la exposición teórica de los varios aspectos del Consorcio, no consignásemos hechos concretos de su efectividad y desarrollo, aunque ello, por agobios de espacio, haya de ser en referencia sumaria.

Tan pronto, como, con la aparición del Decreto de 27 de mayo

de 1949—en cuya gestación no estuvo ciertamente ausente la Diputación de Zaragoza—, que regula el desarrollo de la facultad sustitutiva contenida en el artículo 5.º del Decreto de 27 de julio de 1944, y delimita funciones y competencias, quedó desbrozado de muy arduas dificultades el campo de las realizaciones, la Corporación inició una política de actividades organizando inmediatamente las Secciones administrativa, técnica y financiera del «Servicio de Aguas»; encomendó a expertos Ingenieros la formación simultánea de proyectos, después de haber asumido a su cargo los pocos anteriormente redactados, para su inmediata tramitación, y no regateó esfuerzo alguno para imprimir un ritmo ágil al desenvolvimiento de la empresa, cuyo curso, empero, ha experimentado sensibles dilaciones, en virtud principalmente de estas dos causas: una, la inestabilidad, característica de la situación constructiva en los últimos años, de los precios en los elementos de construcción, que ha motivado frecuentes modificaciones y revisiones de los proyectos, para adaptarlos a las circunstancias económicas del momento, con el consiguiente y considerable incremento presupuestario y el inevitable retardo en la ejecución de las obras; y otra, la escasez, y aun carencia, de materiales y, sobre todo, de tubería de fibro-cemento, factor básico en las realizaciones de esta especie, que ha llegado a producir la paralización de obras ya en plena ejecución. Ante la ingente dificultad de su obtención por los contratistas, la Corporación determinó suministrar directamente este elemento constructivo, desglosando el importe de su adquisición y colocación del total del presupuesto de la obra, y limitando exclusivamente el objeto de las licitaciones a la ejecución de ésta.

Después de varias vicisitudes en la percepción de los suministros, concertados directamente con «Uralita, S. A.», de Barcelona, a partir del acuerdo de la Corporación de 23 de mayo último, mediante el cual quedaron superadas determinadas diferencias, el suministro se realiza de manera regular y adecuada a las demandas, con lo cual ha adquirido el movimiento de las obras un ritmo verdaderamente prometedor. Basta considerar para la justificación de este aserto que el valor del material de fibro-cemento suminis-

trado desde aquella fecha a la de hoy es de 3.481.119,90 pesetas, lo cual da la medida del actual acelerado impulso.

Aunque sea en forma esquemática, por agobios de espacio, vamos a dar cuenta de la situación y características económicas de los proyectos de diversas obras, en el estado de trámite actual:

Proyecto totalmente terminado: el de *Jaraba*, cuyas fuentes fueron inauguradas en medio del clamoroso entusiasmo popular, en el día 4 de mayo del pasado año.

Proyectos en plena ejecución: corresponden a diecinueve pueblos, con un total de 17.110.258,75 pesetas.

Proyectos aprobados en trámite de inmediata ejecución: corresponden a cuatro pueblos, con un presupuesto de 1.426.280,24 pesetas.

Proyectos redactados y pendientes de aprobación de los Organismos superiores: corresponden a seis pueblos, con un presupuesto de 4.841.184,85 pesetas.

Proyectos redactados pendientes de tramitación: A) De conducción de aguas: Mancomunidad del Huecha, cuya constitución acaba de ser aprobada por el Consejo de Ministros, con objeto de acometer, dentro del Consorcio Labarta, el abastecimiento de aguas en los trece pueblos que la componen, en una realización conjunta, por lo que respecta a los elementos básicos de la obra: toma de aguas y conducción general, interés común, que es la razón jurídica determinante de la Asociación, por un importe de 18.752.967,56 pesetas y otros correspondientes a nueve pueblos, con un importe de 9.191.012,11 pesetas; B) De distribución de aguas: corresponden a veinte pueblos, con un importe de pesetas 10.442.634,52; y C) De saneamiento, correspondientes a dieciséis pueblos, con un importe de 13.585.311,50 pesetas.

El montante, pues, de los proyectos redactados hasta la fecha, en trámite vario de ejecución, es de 75.339.648,53 pesetas, cifra bien reveladora de la importancia del Plan Consorcial. Y todavía queda por redactar proyectos correspondientes a cerca de cuarenta pueblos que recientemente han confirmado su interés en la pronta realización de las respectivas obras, y a los que han de seguir

otros más en la manifestación de sus deseos de que se les comprenda en la nueva etapa de realizaciones.

Complemento indispensable para el cabal conocimiento del desenvolvimiento del Plan Consorcial, es el examen, siquiera en rápidos trazos, de la faceta financiera de la cuestión :

Al haber de arbitrar la Corporación el capital necesario para la efectividad del Consorcio, cuya cuantía desbordaba ampliamente la limitada área de sus posibilidades, y de acudir, por ende, a recabar el crédito necesario, optó por concertar la oportuna operación de préstamo con el Banco de Crédito Local de España, que, percatado desde el primer momento del trascendente interés de la empresa, ha venido prestando solícito acogimiento a las demandas corporativas. Pero, como el volumen de la operación global hubiera alcanzado una magnitud considerable, se impuso la realización del Plan constructivo en dos etapas inmediatamente consecutivas: comprensiva la primera de la ejecución de obras en setenta y cuatro pueblos, cuyos Ayuntamientos habían justificado su buena situación económica ante el Banco, en período oportuno, y la segunda, la de las a realizar en los demás pueblos adheridos y en los que solicitasen su ingreso en la comunidad, en uso de la facultad determinada en la novena de las Bases del Consorcio.

La operación concertada para la ejecución de la primera etapa consorcial, con el Banco fué de 36.026.639,17 pesetas, que, con la cantidad de 1.215.286,83 pesetas, resultante de la liquidación del Presupuesto ordinario de la Corporación provincial, de 1945, y que ésta aportó generosamente a la magna empresa proyectada, forman la suma de 37.241.925 pesetas a que asciende el importe del Presupuesto extraordinario aprobado en su día, como la operación, por la Corporación y por el Ministerio de Hacienda.

El encarecimiento considerable de los precios de la mano de obra y de los materiales de construcción, en primero y preponderante término, y en segundo, las apetencias de algunos pueblos que no se avienen a formas sencillas de abastecimiento y saneamiento, sino que demandan realizaciones integrales, han determinado la rotura del equilibrio entre el importe de la cifra presu-

puentaria y el de los proyectos redactados; y, aun cuando la cantidad disponible rebasa las necesidades de realización de los proyectos en ejecución, de los aprobados por la Superioridad, de los pendientes de esta aprobación, y aun de muchos de los redactados y pendientes de tramitación, es evidente que, a fin de que en su día no experimente paralización alguna el desarrollo del Plan constructivo, se impone el concierto de nuevas y escalonadas operaciones de crédito, cuyas gestiones han sido ya iniciadas con los mejores auspicios.

EMILIO FALCÓ PLOU

Secretario general de la Ex. ma. Diputación
provincial de Zaragoza