

Orientaciones en torno a la cooperación provincial

I.—INTRODUCCIÓN

Una de las más interesantes novedades de la Ley de Régimen local de 1950, la constituye la modalidad que establece para la cooperación de la Provincia a la efectividad de los servicios municipales.

En todos los proyectos de reforma de la Ley provincial de 1882, se actuó bajo la preocupación del carácter artificial de las Provincias y del escaso contenido de las Corporaciones encargadas de su régimen administrativo. El Estatuto de 1925 quiso imprimir un radical viraje a ese estado de cosas, y para ello, como se afirma en su exposición de motivos, «si hasta ahora los Ayuntamientos eran como menores de edad tutelados por la Diputación... en adelante serán fuerza prima y *alma mater*, y la Diputación, institución contingente, no inexcusable, destinada a complementar y estimular las energías municipales». Para ello, la competencia de las Diputaciones habría de comprender «finés y servicios de enlace intermunicipal, para el complemento y perfección de los propios organizados por cada Corporación comunal».

Hay que reconocer que esos laudables propósitos no alcanzaron nunca un desarrollo eficaz. Las Diputaciones provinciales siguieron actuando, salvo raras excepciones, sin salir de la órbita restringida en que se habían desenvuelto desde su creación—beneficencia y caminos—si bien en lo que toca a las vías provinciales

se pudo observar un intenso resurgir, como consecuencia del traspaso de los caminos vecinales y del nuevo régimen de subvenciones. Pero con referencia a los Ayuntamientos no se logró nada positivo. Se había conseguido eliminar los viejos núcleos del caciquismo rural, mas la función cooperadora con los Municipios no trascendió a la realidad. Bien es verdad que tampoco el Estatuto había llevado a su articulado las previsiones necesarias para abrir camino a los propósitos que expresaba su preámbulo.

La Ley de 1950 ha operado sobre supuestos análogos a los del Estatuto provincial de 1925 ; pero aun partiendo de idénticas premisas, ha sabido alcanzar una postura diferente y establecer normas básicas más acordes con la finalidad que se persigue. La actuación de la Provincia con respecto al Municipio, según la Ley de 1950, no será complementaria, sino cooperadora ; no intermunicipal, sino intramunicipal ; no general, sino específica ; es decir, orientada exclusivamente hacia los pequeños Municipios. Por otra parte, en el nuevo Código local se ha huído de declaraciones generales, puntualizándose en cambio previsiones completas y, principalmente, articulándose una fórmula económica cooperadora que puede alcanzar la máxima eficacia si se acierta a desarrollarla debidamente.

En este trabajo hemos de limitarnos a una labor interpretativa, con referencia a los preceptos que fija la Ley de Régimen local sobre cooperación provincial a los Municipios. Entiéndase bien que no tratamos de llevar a cabo un estudio doctrinal del problema, ni tampoco pretendemos determinar cuál pudiera ser el sistema más apropiado para resolverlo, sino que nos proponemos, sencillamente, procurar desentrañar el pensamiento del legislador y el posible alcance de sus previsiones en lo que toca a la materia indicada, sujetándonos estrictamente a la letra y al espíritu de las normas que han de comentarse.

II.—EXTENSIÓN

La primera discusión que hemos de plantearnos se endereza a determinar qué Municipios son afectados por la misión coope-

radora confiada a la Provincia. De la simple lectura del artículo 255 parece deducirse que todos, cualquiera que sea su importancia, pues el mismo habla en general de «servicios» y de «Ayuntamientos», sin distinción alguna. Ahora bien; en el discurso del Ministro de la Gobernación al presentar a las Cortes la Ley de Bases de Régimen local, se alude, exclusivamente, en este particular, a «los pequeños pueblos que radiquen en la Provincia». Por otra parte, el artículo 275—en relación con el 276—, al determinar las denominadas funciones de orientación municipal, asignadas a la Comisión Provincial de Servicios Técnicos, tan íntimamente relacionada con el problema todo de la cooperación—y sobre ello hemos de volver más adelante—, solamente se refiere a los Municipios menores de 50.000 habitantes, siempre que no sean capitales de Provincia.

No se pierda de vista que, con una interpretación extensiva, se llegaría al absurdo de someter a tutela no sólo los pueblos «económicamente débiles», mencionados por el Ministro en su discurso, sino a todos sin excepción, determinándose, de ese modo, una intromisión intolerable de las Diputaciones en el régimen interno de los grandes núcleos urbanos. A nuestro juicio, la cooperación provincial termina en los Municipios de 50.000 habitantes, y quizá conviniese que reglamentariamente se le asignase una órbita más reducida.

III.—CONTENIDO

Los artículos 255 y 256 de la Ley de Régimen local puntualizan los servicios municipales que pueden ser atendidos en régimen de cooperación provincial, pero de la letra de los preceptos citados no se percibe con claridad cuál haya de ser el alcance de los mismos.

El artículo 255 dice que «la Provincia cooperará a la efectividad de los servicios municipales, principalmente de los obligatorios que no puedan ser establecidos por los Ayuntamientos»; de lo cual se desprende que todos los de la competencia municipal pueden ser llevados a cabo dentro de la modalidad que comen-

tamos. Pero el siguiente artículo añade, inmediatamente, que «cuando los Municipios no puedan establecer con sus propios recursos los servicios obligatorios..., la Provincia los instalará y los Ayuntamientos contribuirán a los gastos de establecimiento...», aludiendo tan sólo, como puede observarse, a los servicios mínimos de carácter forzoso.

¿Cómo deberán coordinarse ambos artículos? De su examen detenido parece desprenderse:

1.º Que cualquier servicio de la competencia municipal puede realizarse en régimen de cooperación.

2.º Que sólo para los servicios obligatorios podrá exigirse, coactivamente, la aportación económica de los Ayuntamientos interesados.

IV.—CARACTERÍSTICAS ESENCIALES

De la consideración conjunta de los diversos preceptos de la Ley de Régimen local que regulan la cooperación provincial a los Municipios, podemos llegar a establecer una sistematización de los principios en que se basa la modalidad que comentamos y que constituyen sus características esenciales. Diremos, pues, que la cooperación es:

1.º *Tutelar*. Así la califica el ya citado discurso del Ministro de la Gobernación, al destacar «el gran papel que a las Diputaciones les asigna en lo que se refiere a ejercer la *tutela* efectiva sobre los pequeños pueblos que radiquen en la Provincia». Pero sería erróneo entender esa tutela en el sentido que normal y corrientemente se atribuye a las intervenciones jerárquicas superiores, porque en la cooperación provincial no se trata de simples autorizaciones o aprobaciones, es decir, de la actuación conjunta de dos voluntades que se complementan, sino de una sustitución total y plena de voluntad, de un desplazamiento de la competencia, en virtud del cual la Provincia se sitúa en el lugar del Municipio para tomar a su cargo, con plenitud de facultades, ciertos fines normalmente encuadrados en las atribuciones de la Entidad municipal.

2.º *Supletoria*. La actuación cooperadora de la Provincia sólo puede producirse cuando falte la del Municipio. «La Provincia cooperará—dice el art. 255—a la efectividad de los servicios... que no puedan ser establecidos por los Ayuntamientos...», y en el mismo sentido se produce el artículo 256. Si el Municipio actúa por sí mismo, la Provincia no tiene nada que hacer.

3.º *Imperativa*. La intervención de la Provincia en la realización de los servicios municipales no es, en ningún caso, de carácter voluntario. Producido el supuesto básico, es decir, la imposibilidad de obrar del Municipio, todo lo demás es de obligada ejecución: la Diputación ha de actuar forzosamente y para ello no se requiere el consentimiento del Municipio interesado. Las fórmulas utilizadas por los artículos 255 y 256 son imperativas: «la Provincia cooperará», dice el primero; «la Provincia los instalará», afirma el segundo refiriéndose a los servicios. El artículo 276 puntualiza asimismo el carácter ejecutivo de las iniciativas de la Comisión Provincial de Servicios Técnicos, aunque falte el consentimiento del correspondiente Municipio, siempre que se obtenga la conformidad del Ministerio de la Gobernación.

4.º *Económica y técnica*. La intervención cooperadora se encamina, según el apartado ñ) del artículo 242, en distintas direcciones, a estos dos objetivos:

a) suministrar al Municipio los medios económicos de que carece para implantar los servicios a su cargo; y

b) proporcionar al mismo los elementos técnicos necesarios al indicado fin.

V.—ORGANO EJECUTOR

1.º *Hipótesis*.—Vamos a ver ahora si podemos concretar, dentro de la órbita de la Ley, la fórmula orgánica adecuada para el desarrollo de la cooperación provincial a los Municipios.

Precisará que nos preguntemos, en primer lugar, si puede consistir dicha fórmula en la constitución de organismos diferenciados de las propias Diputaciones, en los que participen los Municipios, o sea, en un modo especial de gestión mediante órganos

mixtos dedicados de modo específico al desarrollo de las actividades cooperadoras.

Nuestra respuesta habrá de ser terminantemente negativa. La Ley no hace la menor alusión a nada que se asemeje a lo indicado y, por lo tanto, los organismos normales de gobierno y administración de la Provincia habrán de actuar por sí mismos, en el ejercicio directo de las funciones de su competencia. La voluntad de los Municipios tutelados no cuenta para nada, no puede manifestarse en el desarrollo de la función cooperadora, porque no solamente la Ley no la requiere, sino que, como hemos visto, ha querido prescindir de ella utilizando fórmulas imperativas.

Otro aspecto de la cuestión consistirá en determinar si el silencio de la Ley, si la falta de una prohibición expresa, deja el cauce abierto para posibles desarrollos en el sentido indicado.

No podemos plantearnos aquí, por apremios de tiempo y de espacio, el viejo y debatido problema de los límites de la competencia de las personas jurídicas. Nos limitamos a enunciar las dos tendencias: la de aquellos que, sosteniendo el principio de la especialidad—Ducroq, Beudant, Michoud—opinan que en Derecho público los poderes son siempre de atribución, y a las correspondientes Entidades sólo les es dado llevar a cabo aquellas actuaciones que la ley concretamente les atribuye; y la de aquellos otros que oponiéndose a la anterior tendencia—Bouvier, Ogerau, Mater—admiten que sólo les están vedado a las Entidades de Derecho público los actos que prohíba expresamente alguna ley.

Pero en el caso que comentamos, cualquiera que sea el criterio doctrinal de que se participe, no nos encontramos ante cuestiones de competencia, sino frente a formas orgánicas y funcionales que la Ley regula concretamente, y que, cuando quiere dejar abierta la puerta a fórmulas excepcionales, determina su posibilidad y el procedimiento para establecerlas, como ocurre con las Mancomunidades (arts. 29 a 40) y con el régimen de Carta (artículos 94 a 100). La hipótesis sobre la que discurrimos nos llevaría, prácticamente, a una especie de Carta intermunicipal, de alcance semejante al que establecían los artículos 6 a 17 del Estatuto de 1925, que el legislador no ha querido conservar en el

nuevo texto de 1950. Nosotros no podemos admitir más modos de relación entre las Corporaciones locales que aquellos que la Ley expresamente menciona, y nos pronunciamos por un planteamiento restrictivo en lo que toca a esta materia, que roza con la propia esencia de la organización del Estado.

2.º *Fórmula legal.*—Partiendo de la base de que son los organismos provinciales y sólo los organismos provinciales directamente los que tienen atribuido el desarrollo de la función cooperativa, se precisará que determinemos las modalidades de actuación de los mismos, teniendo en cuenta las escasas orientaciones proporcionadas por la Ley de Régimen local, que dedica a estos particulares confusos e inconexos preceptos.

Los artículos 255 y 256 sólo utilizan, como hemos visto, expresiones genéricas referidas a la Provincia. Pero la Provincia está regida por diversos elementos, que puntualiza el artículo 211: Gobernador civil, Diputación provincial, Presidente de la misma y Comisión provincial de Servicios Técnicos, «órganos de gobierno y administración de la Provincia, cada uno con las atribuciones que esta Ley les señala».

Dejemos aparte al Gobernador civil, por razones obvias y veamos a cuáles de los demás organismos confía la Ley la cooperación a los Municipios. Observemos, en primer lugar, que en los artículos 268 y 270 que determinan, respectivamente, la competencia del Presidente y de la Diputación, no se encuentra la menor alusión a la materia de que tratamos.

Veamos después cómo se establece la competencia del único organismo provincial que nos resta, es decir, de la Comisión provincial de Servicios Técnicos. La puntualiza la Sección cuarta, Capítulo II, Título II del Libro II. En ella aparece el artículo 275, con una terminología confusa e inadecuada. Habla el mismo de la «orientación técnica a los Municipios», pero en realidad nos encontramos con una verdadera intervención tutelar, no en forma de consejo o guía, sino de carácter imperativo. De la detenida lectura del artículo 275 deduciremos, sin dificultad, el siguiente planteamiento del problema: cuando la Comisión provincial de Servicios Técnicos encuentre en un Municipio menor de 50.000

habitantes, desprovisto de personal técnico, una deficiencia en cualquiera de las materias previstas en el artículo 276, podrá dicha Comisión formar por sí misma un proyecto adecuado para corregir la mencionada deficiencia; si ese proyecto lo acepta el Ayuntamiento interesado, será ejecutivo sin más trámite; si lo rechaza, habrá que elevarlo al Ministerio de la Gobernación, y si éste lo aprueba, el proyecto redactado por la Comisión de Servicios Técnicos se realizará a pesar de la disconformidad del Ayuntamiento interesado.

Ahora bien, ¿no es esto cooperación a los Municipios? ¿No se enlaza directamente esta fórmula con lo determinado por los artículos 255 y 256? ¿Pueden tener sentido uno y otro si no se les relaciona? Estos últimos confían a la Provincia la cooperación, sin precisar a qué órgano de la misma; los artículos 268 y 270, que fijan la competencia del Presidente y de la Diputación, no se refieren para nada a la materia de que hablamos y en cambio la menciona, en la forma indicada, el artículo 275 al precisar la competencia de la repetida Comisión. ¿Es que habremos de adjudicar dos funciones idénticas, paralelas, a dicha Comisión y a otro organismo provincial?

Tratemos ahora de la situación que determina el Reglamento de Organización, funcionamiento y régimen jurídico de las Corporaciones locales, de 17 de mayo de 1952, al desarrollar los preceptos de la Ley sobre competencia de los diversos órganos de la Administración provincial. El número 10 de su artículo 172 atribuye a la Diputación «cooperar a la efectividad de los servicios municipales *en la forma que las leyes determinen*». Resultará, pues, que la Corporación provincial ha de intervenir en la materia que comentamos, pero, a pesar de las precisiones de los números 10 y 12 del propio artículo, el Reglamento se limita a reservar a una legislación posterior la determinación del alcance de la competencia de las Diputaciones en este particular.

El artículo 182 del Reglamento, referido al 275 de la Ley, también soslaya el tema, reduciéndose a declarar que los proyectos u Ordenanzas que la Comisión provincial de Servicios Técnicos facilite a los Ayuntamientos, no representarán más carga para

éstos que el 50 por 100 de los honorarios de los profesionales que los hayan redactado. Pero ¿qué ocurrirá con los proyectos que la Comisión declare de ejecución forzosa, con la conformidad del Ministerio, a pesar de la oposición de los Ayuntamientos interesados?

Podemos, pues, afirmar que el Reglamento no nos aclara nuestras dudas en lo que toca a la cooperación, y que para ello hay que volver a la Ley. Sus artículos 255 y 256, como ya hemos dicho, se refieren a la Provincia de modo genérico. Los artículos 257 y 258 afinan más la puntería, ocupándose de una cuestión concreta: de la económica, o mejor dicho, de los empréstitos, que atribuyen a un órgano particular, es decir, a la Diputación provincial. Si ahora acudimos al apartado ñ) del artículo 243, encontraremos la clave del problema. Según el mismo, la cooperación provincial ofrece dos aspectos: el económico, que los artículos 257 y 258 confían a la Diputación; y el técnico, que el artículo 275 asigna al organismo de esa naturaleza, a la Comisión provincial de Servicios Técnicos.

Nosotros estimamos feliz la solución. La Comisión provincial, con sus dos Ingenieros de Caminos, con su Ingeniero de Minas—no se olviden los problemas de alumbramiento de aguas—con sus cuatro Arquitectos y su Médico, nos parece una laudable e interesantísima tentativa para tecnificar la Administración local. La modalidad que nos ofrece la Ley, constituye una original iniciativa para resolver, de modo práctico, la supuesta antinomia entre política y técnica en el planteamiento de los servicios públicos, y logra conjugar ambos elementos en adecuadas proporciones. Interesa desarrollar tan curiosa experiencia hasta sus últimas consecuencias, encauzándola del modo más conveniente.

VI.—MEDIOS

La cooperación provincial a los Municipios sólo alcanzará plena realidad si se la dota de los amplios recursos que para ello son necesarios. La falta de los mismos determinó el escaso éxito del Estatuto de 1925 y la preocupación de superar este obstáculo es

visible en la Ley de Régimen local, que ha dedicado su artículo 257 a establecer el sistema económico indispensable para la citada finalidad.

El artículo 128 del Estatuto provincial había organizado el mecanismo financiero de cooperación sobre la base exclusiva de que las Diputaciones consignasen forzosamente en sus Presupuestos anuales «una cantidad destinada a subvencionar las obras de carácter sanitario que lleven a cabo los Ayuntamientos de la Provincia, preferentemente las de abastecimiento de aguas, evacuación de inmundicias y saneamiento de zonas palúdicas».

Pero esta fórmula hacendística estaba llamada a fracasar, como en efecto fracasó, con escasas excepciones, porque resultaba absurdo pretender montar, de modo exclusivo, una empresa de tal volumen sobre las aportaciones directas de los Presupuestos ordinarios, que sólo permitían una ejecución lenta y fraccionada. Lo mismo ocurrió con las subvenciones del Estado para caminos vecinales, y hubo que llegar a la capitalización de las mismas por conducto de la Mancomunidad de Diputaciones, para conseguir que se llevasen a cabo con rapidez realizaciones de cierta importancia.

Estos precedentes debieron influir, indudablemente, en la redacción del artículo 257 de la nueva Ley, ya que el mismo establece un sistema económico de cooperación que se basa en el crédito. Vamos a sistematizar, seguidamente, el alcance del precepto indicado, del cual se deduce :

1.º Que cuando la Provincia asuma la instalación de servicios municipales obligatorios, la Diputación provincial podrá concertar por sí misma un empréstito enderezado a financiar dichas realizaciones (art. 257-1).

2.º Que para efectuar esta operación de crédito y para afectar a la misma los ingresos que determina el artículo que comentamos, no precisa la conformidad de los Ayuntamientos interesados, sino la mera audiencia de los mismos, junto con la del Servicio Nacional de Inspección y Asesoramiento (art. 257-2).

3.º Que a la garantía, intereses y amortización de la Deuda que se concierte, podrán dedicarse los siguientes ingresos :

- a) producto de los servicios que se instalen (art. 257-1);
- b) hasta el 15 por 100 de los ingresos de cada Municipio interesado, por un período que no exceda de treinta años (art. 257-3);
- c) subvenciones que conceda el Ministerio de la Gobernación (art. 257-5); y
- d) Créditos que se consignen con esa finalidad en los presupuestos ordinarios de las Corporaciones provinciales (art. 257-4 y 5).

4.º Sobre los recursos indicados en el número anterior, deberá tenerse en cuenta de modo especial:

a) Que los mismos sólo podrán destinarse al servicio de la Deuda que se contraiga, o de otro modo, que no estará permitido a las Corporaciones provinciales manejarlos con libertad para afectarlos directamente a las finalidades indicadas, prescindiendo del empréstito. Las normas establecidas por el artículo 257 de la Ley son concretas y no dejan lugar a dudas: «se tomará como base el rendimiento... de los servicios... el cual se aplicará a cubrir los intereses y amortización del empréstito» (núm. 1); «si el rendimiento de los servicios no cubriera las exigencias del crédito, se afectará al pago de intereses y amortización... hasta el 15 por 100 de los ingresos» (núm. 3); «la diferencia necesaria para completar la anualidad del servicio de intereses y amortización gravitará sobre el Presupuesto provincial».

b) Que dichos recursos no son utilizables indistintamente, sino que es preceptivo el orden de prelación mencionado, de tal forma que sólo podrá emplearse uno de ellos cuando el anterior haya sido aplicado en toda su integridad. Así vemos que el repetido artículo 257 coloca en primer lugar el producto de los servicios, y luego dice en el número 2 que si dicho rendimiento «no cubriera las exigencias del crédito» podrá acudir-se a los ingresos del Municipio, determinando el número 4 que sólo podrá gravarse el Presupuesto provincial en «la diferencia necesaria» para completar las anualidades del servicio de Deuda.

VII.—SUGERENCIAS

Hasta aquí nos hemos ceñido, estrictamente, a la letra de la Ley, evitando cualquier opinión que no se ajuste a las directrices que de la misma se deducen. Queremos permitirnos ahora algunas consideraciones sobre ciertos aspectos que no aborda la legalidad vigente.

Nos encontramos ante un sistema bien concebido, que si se utiliza debidamente puede determinar una transformación a fondo del panorama rural de España. La Provincia, por obra y gracia de la nueva Ley de Régimen local, va a asumir de nuevo su vieja función tutelar sobre los Municipios, pero con una diferencia básica: que la intervención política de antaño, se ha transformado en técnica y económica, y que, de «verdugo de la vida local» y «refugio a desafortunadas pasiones oligárquicas» como las denominaba el Estatuto, van a convertirse las Diputaciones en núcleo motor que impulse, sostenga y aliente la vida local en todos sus aspectos, infundiendo nueva y vigorosa savia hasta los más apartados rincones del agro español.

Pero no estaría de más que se procurase establecer ciertas cortapisas para que no pueda prevalecer el capricho y la arbitrariedad en el manejo del organismo de colaboración ni «retoñar la plaga de injerencias y extralimitaciones en la vida municipal perpetradas por, de, con, desde, a través y mediante las Diputaciones», a que alude el enjundioso preámbulo del Estatuto provincial de 1925, que tantas veces hemos citado. Para ello, a nuestro juicio, habría que operar en las siguientes direcciones:

1.º Una etapa informativa previa sobre la situación real de los servicios municipales obligatorios y sobre las posibilidades económicas de los Ayuntamientos, que permita conocer con exactitud lo que existe, lo que falta y hasta dónde hay que llegar, evitando proceder a tientas, sin más impulso que el capricho, la improvisación, la vanidad o el favoritismo.

2.º Un plan de conjunto que articule las líneas generales de la tarea a realizar, dotado de una estabilidad suficiente que la deje

al margen de los vaivenes producidos por cambios personales, y de ese continuo tejer y destejer, consecuencia de los mismos, que sólo permite realizaciones fragmentarias, ocasionando que se acumulen obras inacabadas y que se amontonen en los archivos de las Corporaciones multitud de proyectos cuyo desarrollo ni aun se pudo iniciar.

3.º Que en esos planes generales se establezcan prioridades de ejecución, en razón directa de la perentoriedad de los servicios y en razón inversa de la capacidad económica de los Municipios tutelados, imponiéndose una rigurosa ordenación escalonada de las realizaciones, en la que no puedan prevalecer otros estímulos que la mayor urgencia de la necesidad que haya de atenderse y las menores posibilidades del núcleo habitado que la requiera.

Sólo con esas garantías, podrá encontrar el magnífico instrumento de cooperación, que la Ley ha creado, el adecuado ambiente para una actuación eficaz.

FERNANDO ALBI,

*Secretario de la Excm. Diputación
Provincial de Alicante*