

## Cooperación provincial a los servicios municipales

Aún hay quienes reniegan de lo que ellos llaman intromisión de la Administración central en la esfera local, añorando la era de las Corporaciones locales autónomas, y se aferran al concepto naturalista del Municipio que tuvo su expresión más contundente en el preámbulo de aquella admirable obra de Calvo Sotelo, *El Estatuto municipal*, cuando afirmaba: «El Municipio, en efecto, no es hijo del legislador: es un hecho social de convivencia, anterior al Estado y anterior también, y además superior, a la ley». Por todo ello, el nuevo Estatuto admite la personalidad municipal allí donde la Naturaleza la engendró, sin establecer requisitos de mero artificio... Y combaten aquéllos a la entidad «Provincia» como producto artificial del legislador, que nunca podrá compararse al Municipio, por tener éste una vitalidad y una personalidad propias e inmutables, ya que—dicen—puede desaparecer la Provincia y hasta transformarse el contenido geopolítico del Estado, pero siempre perdurará, bajo cualquier ordenación política, el Municipio.

Admitamos la gestación natural de grupos geosociales que pasan a constituirse en Municipios, pero aparte de que aun con el mismo Estatuto hay infinidad de entes naturales que por sí no son Municipios, sino que están insertos en éstos—parroquias, aldeas y aun la misma Entidad local menor—, el proceso de su desarrollo no es tan simple como pretenden los jusnaturalistas; porque—como dice Ruiz del Castillo—si en la misma Naturaleza los seres no vienen por generación espontánea, menos puede admitirse lo espontáneo en lo político.

Y así, dicho tratadista (*Inserción de la vida local en el Estado*), refiriéndose al Estado—pero que podemos aplicar al Mu-

nicipio—dice que «toda institución jurídica tiene un soporte sociológico» y «la diferenciación entre la materia prima, «substratum sociológico» y la ordenación jurídica de la misma, «institución», nos permite explicar el «nacimiento» y la expansión de los núcleos territoriales»..., «soporte necesario de las organizaciones locales», afirmando en otro lugar: «... después del advenimiento del Estado, con su potencial centralizador, la vida local va desenvolviéndose en la esfera condicionada por el Estado mismo, del cual emanará toda investidura de «imperium».

El Municipio podrá tener un origen natural en la historia y «no ser hijo del legislador» (sin embargo, hoy se crea también por éste, como vemos ocurre en las ingentes obras de colonización que el Estado lleva a cabo en ciertas comarcas), y «ser anterior al Estado»—e incluso coincidir y ser asiento del Estado, la Ciudad-Estado, que, al extender su dominio fuera de ella, surge el Imperio, como en Roma—; pero precisamente en la gestación del Estado moderno es cuando obtiene sus libertades y autonomía, porque —como sigue diciendo Ruiz del Castillo—, es cuando el Rey, precisado de colaboraciones para afirmar su poderío, se atrae la fuerza que representan las ciudades, y, en pago o compensación, les concede privilegios (Cartas y Fueros), coincidiendo con el surgimiento de una conciencia local de comunidad de intereses con el Poder real, como garantía de propia subsistencia, produciéndose así lo que él llama una «cuenta de Pérdidas y Ganancias», o lo que es igual, un *do ut des*, una compensación recíproca de mutuo interés.

Todo este fenómeno no es un juego artificioso: es una evolución, una transformación impuesta por las necesidades de la época, tan natural como pueda ser el origen de esos entes locales y tan natural e inevitable como las reformas que éstos sufren en nuestros días en materia de competencias—sustitución de la «autonomía» (aspecto orgánico) por la «autarquía» (funcional); órganos de la «administración indirecta del Estado—; en cuanto a su territorio—invasión de su término por el desarrollo urbano de las grandes ciudades—, y hasta en su propia personalidad o existencia, que desaparece absorbida por esos Molochs» (esas ciudades tentaculares)—como las llama Ruiz del Castillo—.

Es decir, lo natural, lo vital del Municipio es su *substratum*, su contenido social; y las exigencias de éste ante los avances de

la ciencia y de la cultura, impone una serie de servicios mínimos de tipo sanitario, educativo, etc., que representan esfuerzos económicos ingentes e imposibles de soportar por sí solos; y así el hombre hubo de cambiar su libertad natural—salvaje y absoluta—por una libertad relativa cuando hubo de unirse a otros hombres para poder subsistir, así los entes locales, cuando aislados son impotentes para afrontar esas obligaciones ineludibles, o han de asociarse a otros, o han de dejarse proteger por organismos superiores.

Pérez González opina que el Municipio, como el ser humano, para considerarlo persona, es preciso que nazca en condiciones de «viabilidad». Y nosotros, de conformidad con esa tesis, hemos de observar que mientras el hombre es la unidad física, elemento simple y no nace más que una vez, por lo que su viabilidad se determina en ese momento para siempre; el *substratum* vital del Municipio es pluralidad, cuerpo complejo, vida interna de relación que ebulle dentro del molde municipal transformándose constantemente, de modo que puede decirse que nace en cada momento crucial de su desarrollo a una nueva vida que altera sus aptitudes de «viabilidad», por lo que ésta, en los entes públicos, es relativa y ha de estar sujeta a revisión; es decir, que cuando esa viabilidad en el nuevo medio ambiente no se le puede reconocer totalmente, el ente se suprime, y si sólo es viable parcialmente, entonces hay que protegerle, supliendo esa incapacidad parcial.

Esa protección se organiza con el montaje de los servicios mínimos en colaboración con organismos territoriales superiores, y es cuando observamos cómo la Provincia, que nació de un modo artificial, se llena de un contenido que le da vitalidad propia—se conaturaliza—, hasta el extremo de que su supresión, abogada por muchos, trastornaría fundamentalmente el orden actual.

Pero esa transformación que va cuajando en nuevas fórmulas de vida para el Municipio no se circunscribe a éste, sino que afecta al propio Estado, grado supremo de la organización político-administrativa de nuestros días, porque éste como aquél tienen idéntico contenido sociológico y ninguno puede sustraerse a la evolución del medio ambiente; y así, el Estado, cuando se ve impotente para asegurar su propia existencia por sí solo en esta era atómica en que la defensa de los pueblos civilizados exige esfuerzos económicos colosales, cesa en sus prejuicios nacionalistas y se inclina a admitir su asociación en instituciones internacionales permanen-

tes—atisbos del Supra-Estado—, con otros entes de su mismo rango.

En resumen : tan *natural* es el *origen* como la *evolución* de los entes públicos territoriales, pues las formas jurídicas—continente—no pueden mantenerse rígidas e inmutables cuando su contenido es todo vitalidad y dinamismo ; y así como las personas físicas son sociables por naturaleza, los entes públicos se ven necesitados de cooperar y coordinar sus esfuerzos tanto en sentido horizontal como verticalmente. Y he ahí cómo aparece en nuestros días la nueva fórmula de la Administración coordinada en ambos sentidos, que nosotros vamos a estudiar en nuestro derecho positivo local, si bien concretándonos a uno solo de sus aspectos o grados de desarrollo.

\* \* \*

## I. COOPERACIÓN PROVINCIAL EN EL DERECHO POSITIVO

El artículo 25 de la nueva Ley de Régimen local dice que «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»—que más adelante examinamos—.

En el 251 se dispone que «las Diputaciones provinciales establecerán una red de caminos vecinales para comunicar los núcleos poblados que excedan de 75 habitantes» ; a cuyo tenor sigue diciendo el 258 : «1. Para la construcción de caminos vecinales la Provincia recibirá del Estado una subvención anual, mientras se considere necesario. 2. Subsistirá esta necesidad en tanto no se haya terminado el plan vigente de caminos vecinales y el complementario preciso para la dotación de aquéllos a todos los núcleos poblados que excedan de 75 habitantes. 3. La subvención anual que el Estado conceda a las Diputaciones para la construcción de caminos vecinales será proporcionada al presupuesto aprobado de las obras».

Esta obligación respecto a caminos vecinales ya se establecía en el artículo 133 del Estatuto provincial de 20 de marzo de 1925, tanto como obligación de las Diputaciones como en lo referente a la subvención estatal.

El artículo 252 prescribe que «en toda población superior a 500 habitantes la Provincia instalará, si ya no estuviesen establecidos, los servicios de alumbrado eléctrico, sin perjuicio de las obligaciones de posibles concesionarios».

En el 253 se ordena que «1. Cuando, a juicio del Ministerio de la Gobernación, el servicio municipal contra incendios no estuviese suficientemente organizado, la Diputación provincial lo tomará a su cargo como servicio obligatorio, correspondiendo a dicho Ministerio determinar las aportaciones económicas y de personal con que deberán contribuir los Municipios interesados. 2. En relación con los Municipios que no lo tengan establecido, las Diputaciones provinciales organizarán servicios contra incendios. Las aportaciones económicas y de personal se pactarán entre los Ayuntamientos respectivos y la Diputación. En caso de no llegar a un acuerdo, decidirá el Ministerio de la Gobernación la cantidad con que aquéllas han de contribuir. 3. En el caso a que se refiere el párrafo primero de este artículo las Diputaciones provinciales podrán hacerse cargo del material existente en los Municipios, haciéndose la valoración de acuerdo con éstos y descontándose de la mencionada aportación municipal».

Preceptúa el artículo 256 que «cuando los Municipios no puedan establecer con sus propios recursos los servicios obligatorios, incluyendo los de incendios y de suministro de energía eléctrica, la Provincia los instalará y los Ayuntamientos contribuirán a los gastos de establecimiento con la cantidad que corresponda a la capacidad del crédito de cada una de las Entidades municipales interesadas»; y el artículo 257 dicta normas para la estimación de la capacidad crediticia de los Municipios afectados y aportaciones con cargo a los ingresos municipales, estableciendo ciertas limitaciones y requisitos.

La letra ñ) del artículo 243 fija, como de la competencia provincial, «prestación a los Municipios de los medios técnicos necesarios para la formación de proyectos y ejecución de obras y servicios; subvenciones económicas para abastecimiento de aguas y saneamiento. Viviendas protegidas, obras de colonización, así como para las demás obras y servicios municipales».

La Comisión provincial de Servicios técnicos que crea el artículo 237 de la Ley tiene, entre otras funciones que enumera el artículo 272 y desarrollan los subsiguientes, las de «orientación

técnica», respecto a las que dice el 275 : «1. Constituyen las funciones de orientación técnica la formación con respecto a los Municipios que carezcan de personal técnico adecuado : a) de los Planes de urbanización ; b) de Ordenanzas de construcción y viviendas ; c) de proyectos y presupuestos de instalación de servicios municipales obligatorios. 2. Los proyectos a que se refiere este artículo serán informados por el respectivo Ayuntamiento, y cuando el informe fuere adverso no serán ejecutivos sin la aprobación del Ministerio de la Gobernación».

El artículo 276 prescribe que «la competencia de la Comisión provincial de Servicios técnicos se extenderá, mediante el ejercicio de las atribuciones que se consignan en los artículos anteriores de esta sección, a los siguientes asuntos que afecten a los Municipios inferiores a 50.000 habitantes, siempre que no sean capitales de provincia : a) las obras de apertura, ensanche y ampliación de parques, plazas y paseos, calles y vías de las capitales, ciudades y núcleos de población en general, así como las necesarias para el establecimiento en ellas de los servicios públicos de aguas, gas y electricidad ; b) las de encauzamiento, canalización o cubrimiento de cursos de agua durante su recorrido por las poblaciones y de los puentes y pasarelas para atravesarlos ; c) las conducciones, redes, depósitos, y, en general, cuantas obras integren los servicios de abastecimiento de aguas y recogida, evacuación y depuración de las residuales ; d) las comprendidas en los planes de extensión o ensanche de las ciudades y las de urbanización en cualquier caso ; e) las de construcción de mercados, lavaderos, mataderos, escuelas, edificios de carácter higiénico, baños, duchas, evacuatorios, centros de desinfección y cuantos respondan a necesidades de higiene pública ; f) las de construcción, ampliación y reforma de cementerios ; g) las de destrucción de viviendas insalubres, previa aplicación de la expropiación forzosa por insalubridad en la forma que establezca la legislación en vigor ; h) la desecación de lagunas y terrenos pantanosos enclavados en los términos municipales, siempre que no pertenezcan al Estado o la Provincia».

La base 9 de la Ley de 3 de diciembre de 1953, con el epígrafe de «Cooperación provincial a los servicios municipales», dice : «Para contribuir a la eficacia del principio de cooperación provincial a los servicios municipales, de que trata la base 43 de la Ley de 17 de julio de 1945, se incluirá en los presupuestos ordinarios de las Di-

putaciones un crédito destinado a la instalación de los de carácter obligatorio en los Municipios que no puedan establecerlos por sí mismos, a cuyo efecto el Ministro de la Gobernación fijará la cuantía de la respectiva consignación, que necesariamente habrá de invertirse con tal finalidad».

Y el artículo 4.º del Decreto de 18 del mismo mes y año, articulando dicha Ley, dice: «1. La Provincia cooperará a la efectividad de los servicios municipales, principalmente de los obligatorios, que no puedan ser establecidos por los Ayuntamientos, aplicando a tal fin: a) Los medios económicos que especialmente se señalan en este Decreto. b) Los auxilios que conceda la Administración general, y c) Las subvenciones de cualquier otra procedencia»; y el artículo 5.º añade: «1. Los servicios a que alcanzará la cooperación serán los relacionados como mínimos en los artículos 102 y 103 de la Ley de Régimen local, por el siguiente orden de preferencia: a) Abastecimiento de aguas potables, abrevaderos y lavaderos. b) Alcantarillado. c) Alumbrado público. d) Cementerio. e) Matadero. f) Mercado. g) Botiquín de urgencia. h) Extinción de incendios. i) Campos escolares de deportes, y j) Sanitarios e higiénicos en general. 2. También cooperará la Provincia en la redacción de los planes de urbanización, obligatorios en todos los Municipios, conforme al artículo 134 de la Ley de Régimen local».

En el artículo 6.º del mencionado Decreto se dispone: «Las formas de la cooperación serán: a) Orientación económica y técnica. b) Ayuda de igual carácter en la redacción de estudios y proyectos. c) Subvenciones a fondo perdido. d) Ejecución total de obras e instalación de servicios, y e) Cualesquiera otras que apruebe el Ministerio de la Gobernación». El número 2 del ya citado artículo 4.º especifica que «la cooperación podrá ser total o parcial, según aconsejen las circunstancias económicas de los Municipios interesados».

En el artículo 7.º se dispone que: «1. Para el desarrollo de la cooperación redactarán las Diputaciones, por quinquenios, planes generales o parciales, por servicios o zonas que se ejecutarán anualmente»; y el 9.º, en cuanto a la ejecución de proyectos, en su regla 2.ª, previene que «se atenderá preferentemente a las necesidades de los Municipios de menor número de habitantes».

Como antecedente legal, el artículo 128 del Estatuto provincial, más arriba mencionado, en su apartado A) establecía como una de las obligaciones mínimas de las Diputaciones en el orden sanita-

rio «incluir anualmente en sus presupuestos una cantidad destinada a subvencionar las obras de carácter sanitario que lleven a cabo los Ayuntamientos de la provincia, preferentemente las de abastecimientos de aguas, evacuación de inmundicias y saneamiento de zonas palúdicas».

\* \* \*

En orden a la cooperación que pudiéramos llamar fiscal, el artículo 17 del referido Decreto de 18 de diciembre último dispone : «1. Se concede a los Ayuntamientos una participación del 10 por 100 en los ingresos que la Diputación obtenga por cada uno de los conceptos sometidos al arbitrio sobre la riqueza provincial. 2. El importe de la participación corresponderá al Municipio en que se obtenga el producto o se verifique la transformación industrial», y en el artículo 40 de la misma disposición se establece un recurso especial nivelador de los presupuestos municipales en los siguientes términos : «Los Municipios de hasta 20.000 habitantes que, con los recursos autorizados por la Ley no logren la nivelación de sus presupuestos ordinarios, percibirán de la respectiva Diputación una cantidad anual suficiente para cubrir el déficit preventivo», dándose en el artículo 41 normas relativas a la determinación del importe del referido recurso.

A tenor de cuanto decíamos al principio, el hombre no puede prescindir de un minimum de garantías jurídicas que le aseguren y defiendan los elementos «vitales» para su desenvolvimiento físico y de relación social, y como no vive sólo concentrado en las grandes urbes, sino esparcido por todo el territorio nacional, en todos los núcleos urbanos—hasta en los más modestos—ha de tener a su disposición aquellos medios indispensables para vivir una vida digna y humana, a tono con la civilización ; y es a la misma sociedad a la que interesa, por su propia conservación, la salud integral—física y moral—de sus componentes. Mas para llevar a todas partes esos elementos indispensables de cultura y de progreso es por lo que se hace indispensable la cooperación de todos los entes territoriales por imperio de la ley ; y acabamos de ver cómo nuestro legislador no ha sido remiso a tal efecto, perfilando en el nuevo Código local español recursos suficientes para llegar—si todos cumplimos con nuestro deber—a una transformación radical de la vida local en nuestra Patria.

## II. ALGUNOS CASOS PRÁCTICOS DE COOPERACIÓN

1. La Diputación de Valencia, anticipándose al desarrollo del articulado de la nueva Ley, creó su «Sección de Servicios municipales», con tres negociados:

El de «Estadística municipal», en el que se recogen antecedentes financieros, económicos, administrativos, etc. que pueden ser de interés para la actividad provincial, a fin de, en el menor tiempo posible, poder abordar los problemas de todos y cada uno de los Municipios de la provincia.

El de «Obras y Servicios municipales», que abarca el estudio, preparación y propuesta de acuerdos provinciales, su ejecución y formulación de planes, de proyectos de obras y servicios correspondientes.

Y el de «Servicios técnicos», que comprende el funcionamiento de la Comisión provincial de Servicios técnicos y la organización general de cuantos asuntos haya de conocer y resolver el citado organismo provincial.

El complemento de esta «Sección de Servicios municipales», y muy valioso o decisivo para la efectividad de su labor, es el sistema de financiación y ayuda que se desarrolla a base de una «Caja autónoma», a la que se venían llevando las cantidades que por cupo de compensación cobraba la Diputación; y sus auxilios económicos a innumerables pueblos de la provincia—como anticipos reintegrables y subvenciones a fondo perdido—han sido importantísimos y cooperadores en alto grado de eficacia al mejoramiento de los servicios de aquellos Municipios; en materia de traída de aguas, mercados, etc.

2. La Diputación provincial de Jaén, en cooperación con los Municipios y de acuerdo con el Instituto Nacional de la Vivienda, abordó un plan de construcción de 10.000 viviendas modestas en la provincia. La originalidad de este «Plan de viviendas Belén»—denominado así por ser éste el nombre de uno de los ejidos de la capital en que se hizo el primer ensayo con resultado satisfactorio—consiste en elegir como beneficiarios—entre los solicitantes—aque- llos obreros que no tienen colocación fija, de modo que es en los períodos de crisis laboral cuando se dedican a construir su propia

casa. Para ello se les da el solar—que se lo donan los Ayuntamientos—y se les hace una ayuda económica de 9.600 pesetas, aproximadamente: las dos terceras partes de esta cantidad (6.400) como anticipo reintegrable en veinte años, sin interés, y el resto (3.200), como donativo a fondo perdido. La aportación económica al beneficiario se le hace parte en materiales y parte en metálico, siendo ésta como mínimo de 2.000 pesetas. Los Ayuntamientos, aparte de los solares, suelen ayudar también con materiales de su propiedad, lo cual acrece la aportación a los beneficiarios. Cuando las casas están terminadas, se entregan a éstos y quedan hipotecadas hasta que, amortizadas en renta insignificante, se les levanta la carga y quedan de su plena propiedad.

3. La misma Diputación, para descongestionar sus centros hospitalarios, tenía en estudio casi acabado la conversión de los diversos hospitales municipales (algunos de los cuales, como los de Ubeda, Baeza, Linares, etc., tienen gran amplitud y se hallan dotados de los más modernos servicios) en hospitales comarcales, coordinando sus servicios con los de la Diputación, a base de asignar a cada uno los enfermos de su zona—según el número de camas que al efecto reservan—y el organismo provincial les subvencionaría anualmente en proporción a las asistencias y servicios prestados, con lo cual se beneficiarían los asistenciados, se vitalizarían estos centros, de costo muy gravoso para los Municipios, y la Diputación evitaría la ampliación de sus propios establecimientos, con la secuela de gastos de primer establecimiento y de entretenimiento o sostenimiento posterior.

4. Este mismo organismo provincial estaba concertando con el Ministerio de Educación Nacional la construcción, en un plan muy amplio, de escuelas en casi todos los Municipios de la provincia, a base de una aportación ministerial del 50 por 100, y el otro 50 por 100 a cubrir entre la Diputación y los Ayuntamientos interesados.

5. La referida Corporación, para la conservación de la red de caminos vecinales—que se extendió enormemente para comunicar todas las zonas olivareras con las vías generales y porque tales obras se prestaban a una inversión reproductiva de mano de obra con cargo a fondos o subvenciones de paro, allí muy cuantiosas, porque la crisis laboral afecta a decenas de miles de obreros durante varios meses—, se convino con los Ayuntamientos el nombramiento

to de peones camineros a base del pago, por aquéllos, de la mitad de sus jornales y por la Diputación la otra mitad, más los seguros sociales. Las propuestas de aspirantes las hacen los Alcaldes y los nombramientos la Corporación provincial.

Los beneficios han sido recíprocos—aparte de los generales para los usuarios—, pues el presupuesto provincial era impotente para sobrellevar los gastos de conservación de tan vasta red que, dejada a la acción de los elementos de la Naturaleza—allí siempre erosiva por su orografía sumamente quebrada—, exigía presupuestos desorbitados, y los Municipios, con tan exiguo sacrificio (ya que son pocos los peones por término), conservan viables sus caminos.

6. También tiene la Diputación el «Centro Coordinador de Bibliotecas», por el cual contribuye al establecimiento y subvenciona el sostenimiento de las municipales, a base de que los Municipios consignen en sus presupuestos determinadas cantidades a tal fin. Y dentro de esta orientación cultural, a través del «Instituto de Estudios Jienenses», se sufragan becas para Licenciados en Filosofía que se ocupen de la ordenación de los Archivos históricos y de Protocolos de la provincia, formando sus índices y facilitando la divulgación de documentos de interés local o general.

**FRANCISCO RODRÍGUEZ HARO**

Secretario de Primera categoría  
de Administración Local