

Las Comisiones de Servicios Técnicos y la nueva modalidad de cooperación a las obras y servicios locales

por

MIGUEL ESPINET CHANCHO

Secretario de 1.^a Categoría de Administración Local

Se venía insistiendo desde hace bastantes años en la necesidad de emprender una política de coordinación y unificación en el sistema de subvenciones y auxilios, que el Estado y determinados organismos paraestatales concedían a entidades de la vida local, para ciertas obras y servicios de su competencia. El establecimiento de la cooperación a los Servicios municipales por el Decreto de 18 de diciembre de 1953, hizo la necesidad más manifiesta.

El reciente Decreto de 13 de febrero de 1958, por el que se regula la tramitación de los planes de obras y servicios de carácter predominantemente local y provincial, recogiendo aquella aspiración, introduce importantísimas reformas en la hasta ahora dispersa legislación sobre la materia, a la vez que da un nuevo contenido a las Comisiones provinciales de Servicios Técnicos, llamadas a convertirse en organismos de alta significación económico-social.

La disposición que vamos a comentar en sus aspectos más interesantes, habrá de ser objeto de especial atención por las autoridades provinciales, puesto que un adecuado conocimiento de

las posibilidades que la misma ofrece y una gestión eficaz, podrán ser causa de que este fondo que el Estado destina para las obras y servicios locales en forma de subvención o auxilio, se vierta con mayor o menor cuantía, según el grado de aquélla. No es exagerado afirmar que si hasta ahora se pedían por parte de algunos Ayuntamientos subvenciones a fondo perdido, debido a la ignorancia o negligencia, a la pasividad o al desconocimiento de los oportunos preceptos legales o reglamentarios, es posible también que no se obtengan por algunas Comisiones de Servicios Técnicos para sus provincias, mayores auxilios económicos, por no haber acertado en el cumplimiento de sus funciones o en la preparación y aprobación de los proyectos.

El órgano provincial llamado a desempeñar tan alta misión, es la Comisión provincial de Servicios Técnicos, hasta ahora regulada en la Ley de Régimen local y Reglamento de organización, funcionamiento y régimen jurídico de las Corporaciones locales. El reciente Decreto de 13 de febrero ha introducido importantes modificaciones, algunas de las cuales vamos a comentar.

I. COMPOSICIÓN

Su composición queda ampliada con la inclusión de nuevos elementos. Se mantiene la presidencia del Gobernador civil, si bien con un carácter de mayor efectividad, ya que el artículo 237 de la Ley de Régimen local la atribuía («salvo que a sus sesiones asista el Gobernador») al Presidente de la Diputación provincial. Ahora la presidencia es asignada directa y plenamente al Gobernador civil, sin que ni siquiera se reserve al Presidente de la Diputación provincial la vicepresidencia, aunque es de suponer que en el desarrollo del Decreto se le atribuirá tal carácter. La misma redacción del artículo 4.º y su inclusión como miembro nato de la Comisión Permanente, lo hacen suponer.

Se mantienen como miembros: El Presidente de la Diputación provincial, el Delegado de Hacienda, el Ingeniero Jefe de Obras públicas, el Jefe provincial de Sanidad, el Ingeniero Jefe

de Industria, el Ingeniero Jefe de la Sección agronómica, el Ingeniero Jefe del Distrito minero, el Ingeniero Jefe del Distrito forestal, un representante del Ministerio de Educación Nacional, un Ingeniero y un Arquitecto de la Diputación y el Jefe del Servicio provincial de Inspección y Asesoramiento de las Corporaciones locales.

Se excluyen de la anterior composición, los tres Técnicos en representación, respectivamente, del Instituto Nacional de la Vivienda, de la Dirección General de Arquitectura y de la Dirección General de Regiones Devastadas y en su lugar se coloca el Delegado provincial de la Vivienda. Se excluye también el representante de los Servicios Técnicos de Sindicatos, que es sustituido por el Delegado provincial de Sindicatos.

Y se añaden, además de los indicados en el párrafo anterior, el Delegado provincial de Trabajo, el Ingeniero Jefe de los Servicios hidráulicos, un representante del Instituto Nacional de Colonización, un representante del Consejo Provincial del Movimiento, otro de la Cámara de Comercio, Industria y Navegación, otro de las Cajas de Ahorro radicadas en la provincia, otro de los Montepíos laborales y los Procuradores en Cortes que ostenten la representación de la Provincia y sus Municipios; sin perjuicio de que puedan ser designados aún otros componentes por el Gobernador civil, con aplicación a un plan determinado, previa consulta a la Presidencia del Gobierno.

La Secretaría de la Comisión, que estaba reservada al Secretario de la Diputación provincial, podrá ser desempeñada por éste o bien por un funcionario de la Administración estatal o local, designado por la Comisión.

II. SUS ÓRGANOS

La Comisión actuará: en Pleno. en Comisión Permanente y en Comisiones de trabajo.

El Pleno es el órgano supremo de la Comisión, el cual se reunirá, por lo menos una vez al trimestre, siendo sus atribuciones las siguientes: a) Trazar las directrices de su actuación;

b) Aprobar las propuestas que deban elevarse al Gobierno; y
c) Aprobar la Memoria y Balance que anualmente presentará la Comisión Permanente. La importancia del Pleno se pone de manifiesto al tener atribuidas las funciones de aprobación de las propuestas de obras que deban elevarse al Gobierno según el apartado b) del artículo 6.º, ejerciendo así una fiscalización previa, que se complementa con la posterior de aprobar la Memoria y Balance anual de la Comisión Permanente.

El órgano más caracterizado de la Comisión de Servicios Técnicos, es la Comisión Permanente. Está presidida por el Gobernador civil y compuesta, además, por el Presidente de la Diputación, el Delegado de Hacienda y el Secretario del Pleno que lo será también de la Permanente. El reducido número de sus componentes puede ser ampliado mediante la facultad que se reserva al Gobernador civil para incorporar a la misma hasta tres miembros del Pleno, cuya designación podrá hacer teniendo en cuenta la especialización por razón del cargo que ostentan, en relación con las características de la provincia y con las obras y servicios a realizar, previa consulta a la Presidencia del Gobierno.

La Comisión Permanente tiene, en cuanto a sus atribuciones, carácter residuario, es decir, entenderá en todas aquellas funciones no atribuidas al Pleno y especialmente en la administración de los créditos asignados a la Comisión, aprobación de proyectos o pliegos de condiciones, adjudicación y vigilancia de las obras, libramientos de pago y recepción de los mismos. Es por lo tanto el órgano específico de administración y gestión, sin perjuicio de la fiscalización que ejerce el Pleno en uso de las atribuciones señaladas a éste por el Decreto. Se reunirá por lo menos una vez al mes.

Las Comisiones de trabajo carecen de facultades resolutorias, limitándose su actuación a lo que su denominación indica, preparando los expedientes y documentos que deben someterse a la Comisión Permanente o, en su caso, al Pleno. Su carácter es eminentemente técnico, por lo que se transforman de hecho en los órganos de actuación de la Comisión Permanente, por cuyo conducto ésta desarrollará sus atribuciones.

No se expresa su número y denominación, y en la realidad vendrán a sustituir a las ponencias a que se refiere el artículo 253 del Reglamento de organización, funcionamiento y régimen jurídico de las Corporaciones locales, que son las siguientes:

Urbanismo y vivienda.

Obras sociales y Sanidad.

Agricultura, ganadería y repoblación forestal.

Minería.

Obras públicas.

Transportes, incendios y demás servicios provinciales.

Municipalización y provincialización de Servicios.

Alumbrado, aguas, comunicaciones, obras o proyectos municipales.

Hacienda y Economía.

En la práctica, el número, naturaleza e importancia de los asuntos despachados hasta ahora por las Comisiones provinciales, podrán orientar para una clasificación racional de tales Comisiones de trabajo, por cuanto algunas de las ponencias indicadas anteriormente resultarán inadecuadas ante la nueva estructuración.

Los componentes de cada Comisión de trabajo, que no excederán de cinco, serán designados por la Comisión Permanente de entre los miembros del Pleno, según el carácter de los trabajos encomendados.

III. NUEVO CARÁCTER DE LAS ATRIBUCIONES DE LA COMISIÓN DE SERVICIOS TÉCNICOS

La Ley de Régimen local dió un carácter tridimensional a las atribuciones de la Comisión provincial de Servicios Técnicos: Resolutivas, informativas y de orientación técnica, señalándose en sus artículos 273, 274 y 275 cada una de ellas. Pero en ninguno de los preceptos anteriores al nuevo Decreto, aparece la Comisión con la faceta tan acusadamente activa y dinámica que se le acaba de imprimir. Efectivamente, el artículo 278

de la Ley, en lo referente a los proyectos sometidos respectivamente a la competencia de la Comisión provincial o de la central de Urbanismo, según los casos, establecía que se examinarían los proyectos «desde el punto de vista técnico-sanitario», debiendo señalar en ellos las deficiencias en este aspecto y en tal caso, examinado el proyecto, «sería devuelto a la respectiva Corporación municipal, para que subsanen los defectos de que adolezca, sin cuyo requisito no será ejecutivo el acuerdo».

Aparte de las funciones resolutorias de la Comisión en las que, como se ha dicho, se limita a aprobar, denegar u oponer reparos a los proyectos, las informativas no le otorgan más que una función secundaria, limitada a informar asuntos sometidos a la resolución de la Diputación provincial o cualquier otro que «ésta estime pertinente» someter a informe de la Comisión. Función, pues, de puro carácter informativo, puesto que, según el artículo 181 del Reglamento de organización, funcionamiento y régimen jurídico, dicha función informativa «no obligará a la Diputación a someterse al informe, aunque haya de tenerlo en cuenta como antecedente».

Y, por último, no deja de tener asimismo carácter meramente secundario la función de orientación técnica que, limitada a los Municipios desprovistos de personal técnico, se actúa mediante la formación de planos, ordenanzas, proyectos y presupuestos, a fin de aminorar la carga económica de los Municipios, los cuales soportan el pago del cincuenta por ciento de los honorarios de los profesionales encargados de redactar tales proyectos.

Tales funciones subsistirán en las Comisiones provinciales de Servicios Técnicos, a tenor de lo dispuesto en la disposición derogatoria contenida en el Decreto de 13 de febrero de 1958, por no hallarse en oposición a lo establecido en el mismo. Pero, lo que tiene verdadero interés y va a imprimir un nuevo contenido a las Comisiones de Servicios Técnicos, es la participación que va a tomar en la distribución y administración de los auxilios del Estado y organismos paraestatales, para las obras de todo género, de carácter marcadamente provincial o local. Será el cauce al través del cual verterán hasta los más apartados rin-

cones de las provincias, los medios económicos para hacer frente a obras y servicios públicos, hasta ahora a cargo de los Municipios y Diputaciones provinciales, carentes en muchísimos casos de otros recursos que los indispensables, para las mínimas atenciones de su competencia. Donde no llegue directamente la acción municipal o provincial, bien por falta de recursos económicos o por carencia de los conocimientos técnicos, podrá llegar la acción estatal—hoy dispersa y en muchas ocasiones desordenada—, promovida, impulsada y controlada por la Comisión provincial.

A esta nueva faceta de la actividad de las Comisiones provinciales nos vamos a referir en particular, comentando los más interesantes aspectos del Decreto.

IV. DE LOS PLANES PROVINCIALES Y COMARCALES

Los planes podrán referirse a una provincia o a una comarca que comprenda Municipios pertenecientes a más de una provincia. En este último caso, es decir, tratándose de planes comarcales propiamente dichos, la Presidencia del Gobierno podrá constituir Comisiones comarcales de Servicios Técnicos, cuya composición, en cuanto sea posible, será análoga a la de las provinciales. Es evidente, por lo tanto, que en tal caso se constituirá una Comisión mixta interprovincial, en la que sin perjuicio de estar representados los intereses peculiares de la comarca, entren en su composición miembros de las respectivas Comisiones provinciales.

La importancia de los planes se desprende de lo dispuesto en el apartado 4.º del artículo 1.º del Decreto: «No podrán concederse subvenciones ni ayudas económicas de cualquier tipo por parte del Estado u organismos paraestatales para obras o servicios a que se refieren los párrafos anteriores, que no figuren en el correspondiente Plan».

Y si advertimos que el objeto de los planes es el de todas las obras o servicios, de carácter eminentemente local o provincial y que tienen tal consideración las comprendidas en los

artículos 101, 128, 143 y 287 de la Ley de Régimen local, siempre que precisen para su ejecución la colaboración económica del Estado o de organismos paraestatales, debemos concluir que el campo de actuación de las Comisiones de Servicios Técnicos, manifestándose a través de los planes, es el mismo de la competencia municipal y provincial, en cuanto se refiere al concepto genérico de obras y servicios. Sin embargo, el Decreto apunta a un doble orden de preferencia, expresado el primero en el párrafo 3.º del artículo 1.º:

Abastecimiento de aguas y saneamiento.

Electrificación.

Comunicaciones.

Pequeños regadíos.

Centros sanitarios.

Centros culturales y religiosos.

Centros de asistencia social.

Mercados.

Y el segundo en el número 2.º del artículo 12, para determinar la preferencia de inclusión en los planes:

Aportaciones ofrecidas por las Corporaciones interesadas.

Porcentaje del presupuesto de las mismas destinado a dichas obras.

Rentabilidad inmediata de la inversión.

Empleo de mano de obra.

Recursos reales disponibles.

Aquellos otros de carácter social que se estimen, en cada caso, pertinentes.

V. FORMACIÓN DE LOS PLANES

El artículo 16 del Decreto autoriza a la Presidencia del Gobierno para que, por Orden ministerial, dicte las disposiciones precisas para su mejor cumplimiento y, en especial, sobre elaboración de los planes y fiscalización de su ejecución. A

falta de preceptos concretos reglamentarios y en tanto no se publique, tendremos que limitarnos a las normas del Decreto sobre el particular, de las cuales podemos deducir ya las líneas fundamentales.

Este estudio se hace preciso si consideramos que la disposición transitoria señala unos plazos perentorios para la formación de los planes en que se comprendan las obras que deban realizarse en el presente año 1958. Plazos que expiran el treinta de marzo del año actual, tratándose de las propuestas de obras o servicios cuya realización precise la cooperación del Estado o de los organismos paraestatales, en el cual deben ser elevadas por la Comisión de Servicios Técnicos a la Presidencia del Gobierno.

La Comisión Delegada de Asuntos Económicos y, en su caso, la de Sanidad y Asuntos Sociales, y la Presidencia del Gobierno en el orden central; y las Comisiones de Servicios Técnicos en el provincial o comarcal, son los órganos encargados de la preparación y elaboración de los planes. A las primeras les corresponderá la aprobación, señalando cuáles son las obras o servicios que deben incluirse o eliminarse de cada Plan. A las Comisiones de Servicios Técnicos, el elevar las propuestas de obras o servicios a tal efecto.

Con la salvedad que señala la disposición transitoria para las obras o servicios que se refieren al ejercicio de 1958, las Comisiones de Servicios Técnicos deberán elevar a la Presidencia del Gobierno, antes del primero de septiembre de cada año y con relación al siguiente ejercicio, las propuestas de las obras o servicios cuya realización precise la cooperación del Estado o de los organismos paraestatales.

Tales propuestas se comprenderán en un expediente, cuyos requisitos se contienen en el número 2 del artículo 7.º y en el artículo 8.º del Decreto.

Recibidas en la Presidencia del Gobierno las propuestas de las Comisiones de Servicios Técnicos, por los organismos competentes de la misma se estudiarán; se propondrá el orden de prioridad de las obras a realizar y se elevarán los planes a la Comisión delegada correspondiente para su aprobación (ar-

tículo 12-1). Los acuerdos sobre aprobación de planes se comunicarán a los Ministerios interesados, para que por los mismos sean asignados a cada Comisión provincial o comarcal los créditos que correspondan (art. 13).

VI. ADMINISTRACIÓN DE LOS CRÉDITOS PARA LAS OBRAS O SERVICIOS COMPRENDIDOS EN EL CORRESPONDIENTE PLAN

El apartado *b)* del artículo 3.º del Decreto atribuye a las Comisiones de Servicios Técnicos «la administración de los créditos consignados para la realización de dichos planes».

La política de coordinación que se persigue con la interesante disposición que comentamos, unifica, no sólo las facultades—hasta ahora dispersas—de concesión de auxilios para obras y servicios de naturaleza diversa, sino que esto se complementa unificando también la administración de los recursos o créditos concedidos.

La administración de los créditos se asigna a las Comisiones Permanentes de Servicios Técnicos, bajo la fiscalización del Pleno, a tenor de lo dispuesto en el artículo 5.º, número 2 y artículo 9.º. Por lo demás la fiscalización no será distinta de la de los demás créditos consignados en los presupuestos del Estado: los órganos superiores jerárquicos y, en definitiva, el Tribunal de Cuentas.

VII. ASIGNACIÓN DE LOS CRÉDITOS

Corresponde a la Comisión Delegada de Asuntos Económicos la asignación de los créditos o parte de ellos para la ejecución de las obras o servicios a que se refieren los planes.

La distribución entre los correspondientes a las distintas Comisiones de Servicios Técnicos se efectuará, entendemos, teniendo en cuenta dos factores: *a)* El de las obras o servicios incluidos en cada Plan; y *b)* El de los créditos globales disponibles en cada ejercicio.

A este último se refieren los artículos 10 y 11 del Decreto que tienen su complemento en los artículos 13 y 14 del mismo. Asignados los créditos en la forma prevista, quedará a cargo de las Comisiones provinciales o comarcales la realización de las obras y trabajos aprobados, con aplicación a los fondos que hayan de cubrirlos y que, en la parte a satisfacer por los recursos del Estado, serán abonados directamente a los acreedores mediante órdenes de la Comisión provincial o comarcal, que producirán mandamientos de pago de las Delegaciones o Subdelegaciones de Hacienda, expedidos por éstas con cargo a los créditos, o parte de ellos, que la provincia tenga atribuidos para su realización.

VIII. EJECUCIÓN DE LAS OBRAS O SERVICIOS

La ejecución de las obras y servicios (art. 14-2) se efectuará con sujeción a las normas contenidas en el Capítulo V de la vigente Ley de Contabilidad, desarrollada por las disposiciones que al efecto dicte la Presidencia del Gobierno, previo informe del Ministerio de Hacienda y acuerdo de la Comisión Delegada de Asuntos Económicos, para que se adapten aquellas normas a la debida ejecución de los planes provinciales con las garantías convenientes, tanto para la aprobación de proyectos o presupuestos, como para la adjudicación, vigilancia de la ejecución, pago de certificaciones de obras y recepción de las mismas.

Tratándose de obras y servicios de carácter predominantemente local, nos hubiera parecido mejor remitirnos a los preceptos de la Ley de Régimen local y sus Reglamentos, máxime cuando, como ocurrirá en muchas ocasiones, se realizarán aquéllas con la aportación económica de Ayuntamientos y Diputaciones provinciales, lo cual tampoco hubiese sido obstáculo para que, mediante el desarrollo previsto, se obtuvieran las necesarias garantías, de todos modos contenidas en los preceptos de nuestras leyes locales.

Notamos a faltar en el Decreto, y aquí precisamente más que

en ningún otro momento, una conexión entre las Comisiones de Servicios Técnicos y el régimen jurídico de las Corporaciones locales. Porque, ¿quién será el órgano en cada caso competente para entender en los trámites de la contratación y adjudicación de las obras? El Decreto confiere las máximas atribuciones en este particular a las Comisiones de Servicios Técnicos (arts. 6-2 y 14-1). No creemos sea suficiente el que se aporte por el Estado o un organismo paraestatal un auxilio o subvención económica, que en muchos casos será sólo de parte del importe de las obras o de la instalación del servicio, para que se desplace a la competencia de la Comisión de Servicios Técnicos una materia que natural y tradicionalmente es de concreta y específica competencia de las Entidades locales.

Hay otra razón de peso para modificar el precepto al desarrollar la materia. Y es el aparato administrativo y burocrático que llevaría consigo la concentración en las Comisiones de Servicios Técnicos de todos los trabajos referentes a la preparación, celebración y ejecución de los contratos para las obras y servicios comprendidos en los planes. Entendemos que la Comisión de Servicios Técnicos ha de realizar en este aspecto una mera función fiscalizadora, coordinada a su vez con la que ejercen los órganos propios de esta función en la vida local y que participan en la composición de la propia Comisión. El promover las obras y servicios, bien a iniciativa propia o a instancia de los entes locales, su determinación en cada caso, ejercer el control y vigilancia en la realización de los trámites y trabajos y la fiscalización, han de ser los límites de la actividad de las Comisiones, para lo cual contarán siempre con los organismos diversos del Ministerio de la Gobernación que ejercen tal función cerca de las Corporaciones locales. Recabar para sí la ejecución directa de los trámites y trabajos, aparte de crear una nueva burocracia, es desbordar atribuciones de sus cauces naturales. El supuesto, que podrá darse en algunas ocasiones, sobre todo respecto de pequeños Municipios que no cuenten con medios o elementos personales o materiales, con la capacidad o conocimientos técnicos o jurídicos suficientes para atender a la realización de aquellos trámites o trabajos, podría suplirse

con una norma de excepción, de forma que cuando el supuesto se diese, puedan las Comisiones de Servicios Técnicos sustituir a los Ayuntamientos en sus funciones, actuando y obrando mediante los Servicios competentes de las Diputaciones provinciales, adscritas a tales fines bajo la dependencia de la Comisión provincial. Existen varios precedentes afortunados de una actuación análoga que pueden servir de ejemplo.

Gran complejidad va a revestir la «línea de coordinación» que se pretende en el artículo 15, entre la aplicación de los recursos de los Ayuntamientos y Diputaciones, con los planes a que se refiere el Decreto y en general con la política nacional de inversiones, obras y servicios. Adviértase, a tal efecto, lo que dispone el número 2 del citado artículo, al señalar un plazo hasta el primero de febrero de cada año, para que por el Ministerio de la Gobernación sea remitida a la Presidencia del Gobierno la relación de obras y servicios que se proyecten realizar en el mismo ejercicio por los Ayuntamientos y Diputaciones y de cuantas subvenciones se consignent en los presupuestos de unos y otras para obras, organismos o servicios de cualquier alcance. Nos tememos que con esta disposición llegue a hacerse inoperante el fin que se pretende. Las fechas de aprobación de los presupuestos, la remisión de los datos consiguientes al Ministerio de la Gobernación para su reunión y traslado a la Presidencia del Gobierno, podrían ser sustituidos, con ventaja, añadiendo un requisito análogo entre los que deben figurar en las propuestas de obras, según el artículo 8.º del Decreto, y cuyos datos y antecedentes pueden ser conocidos por las Comisiones de Servicios Técnicos, con la seguridad que permite el estado de tramitación de los presupuestos de las Entidades locales para el ejercicio siguiente.

En todo caso, la Presidencia del Gobierno, en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 16, tiene la palabra.