

La cooperación provincial a los servicios municipales ante la nueva Ley de Régimen local

353.078.54:352 (46)

por

VICENTE DE LA VALLINA VELARDE

Profesor adjunto de la Universidad de Oviedo.

SUMARIO: I. PLANTEAMIENTO.—II. CONCEPTO, ALCANCE Y NATURALEZA JURIDICA.—III. CLASES DE PLANES, TRAMITACION Y REALIZACIONES.—IV. AUTONOMIA MUNICIPAL Y COOPERACION.—V. LA COORDINACION CON LOS PLANES DE OBRAS DE LA COMISION PROVINCIAL DE SERVICIOS TECNICOS.—VI. LA COOPERACION ANTE LA NUEVA LEY DE REGIMEN LOCAL.

I. PLANTEAMIENTO

Es un hecho el que las Diputaciones provinciales se vienen ocupando estos últimos años con intensidad e ilusión crecientes, a través de sus distintos Servicios, del cumplimiento de los múltiples fines que la Ley les asigna en orden al fomento y administración de los intereses peculiares de la Provincia (art. 242 de la Ley de Régimen local—en lo sucesivo LRL—), procurando atender al máximo posible las necesidades e inquietudes de las mismas por medio de las diversas técnicas de acción administrativa, como son las actividades de fomento y prestación, condicionadas solamente por las posibilidades siempre limitadas de sus ingresos presupuestarios (1).

(1) Así, dentro de los Servicios asistenciales a cargo de las mismas, figuran 50 hospitales generales con 17.555 camas, y la cifra global que las Diputaciones

Parece conveniente, no obstante, antes de seguir adelante, recordar que toda la actividad de estas entidades en el ámbito de la circunscripción provincial, desde la labor asistencial de tanto relieve, ya que se dirige fundamentalmente hacia aquellas zonas más necesitadas de la sociedad, realizada a través de los distintos servicios asistenciales (Hospital general, Hospital psiquiátrico, Hogar infantil, Colegios de niños, etc.), pasando por la actividad de fomento y prestación, en sus diversas formas, abastecimiento de aguas y saneamientos, caminos, planes de ordenación urbana, asistencia técnica en general, la acción en el orden de la agricultura, ganadería, turismo, actividades culturales y deportivas, etc., éstas y otras más, son formas de cooperación en un sentido amplio de la Diputación con los Ayuntamientos, ya que benefician a todos y cada uno de los vecinos de los distintos términos municipales de la Provincia respectiva.

Pero ahora vamos a referirnos concretamente a la cooperación en un sentido estricto, esto es, a la Cooperación provincial a los servicios municipales, tal y como se configura en el artículo 255 y siguientes de la LRL (2), procurando previamente centrar el tema y exponer una serie de consideraciones generales tendentes a buscar la mayor eficacia en esta tarea cooperadora encomendada por el Ordenamiento vigente a las Diputa-

destinaban a Asistencia Social, referida a 1962, era de 1.288 millones; la red de caminos a su cargo era de 57.855 kilómetros, y para Cooperación provincial en el año 1962 se incluían en los Presupuestos 500 millones de pesetas.

En general se pone de manifiesto que las Diputaciones provinciales se encuentran, en su conjunto, escasamente dotadas para una debida atención de los servicios que a las mismas vienen encomendados, aun cuando los presupuestos de las de régimen común aumenten desde 1940 con 326 millones de pesetas hasta los 3.728 millones de 1960. Cfr. Ignacio BALLESTER ROS, «Los Presupuestos de las Corporaciones locales de régimen común», en REVISTA DE ESTUDIOS DE LA VIDA LOCAL, 117 (1961), 389.

(2) L. MARQUÉS CARBÓ define la Cooperación en este sentido como «función imperativa de las Diputaciones en orden al establecimiento de los primordiales servicios municipales que los Ayuntamientos no puedan establecer o no establezcan». Cfr. *El Derecho local español*, II-1 (Barcelona, 1958), 182; y F. ALBI estima que consiste en «una actuación subsidiaria de las Diputaciones provinciales para suplir con su gestión las omisiones de los Ayuntamientos en la realización de los servicios municipales. Es, en esencia, un traspaso condicionado de competencia de las entidades concejiles a las Provincias». Cfr. *La crisis del municipalismo* (Madrid, 1966), 293.

ciones, de manera obligatoria, examen que pueda ser quizá de alguna utilidad, particularmente en este momento en que se esboza la reforma de la LRL (3).

II. CONCEPTO, ALCANCE Y NATURALEZA JURIDICA

Es la Ley de Bases de Régimen local de 17 de julio de 1945 (Base XLIII), complementada con la Base IX de la Ley de 3 de diciembre de 1953, la que por primera vez (4) en la legislación

(3) Hacemos referencia aquí, como es obvio, a la Provincia con el alcance de entidad local, territorial, sustantiva, con personalidad propia, claramente definida, para la realización de los fines humanos colectivos en la esfera local provincial, siendo las Diputaciones, conforme al artículo 211 de la LRL, uno de los órganos de la misma, a la que personifican como Corporaciones de Derecho público, gestoras de los intereses económico-administrativos de su competencia, con jurisdicción sobre la totalidad del territorio provincial. Como es natural, la personalidad jurídica y capacidad plena para el cumplimiento de sus fines corresponde a la Provincia, entidad local. Cfr. artículo 41, 1, de la Ley Orgánica del Estado de 10 de enero de 1967, y los artículos 4.º, 5.º y 6.º de la LRL, y mi trabajo *La Provincia, entidad local en España* (Oviedo, 1964), 49 ss.

«Conviene aclarar, escribe J. A. GARCÍA-TREVIJANO, lo que se entiende por Administración local, ya que su extensión tiene relevantes consecuencias. Es un complejo que abarca: Entes territoriales (Provincia, Municipio, Entidad local menor, Cabildos insulares y Mancomunidades insulares), entes no territoriales constituidos por los de la misma categoría (Mancomunidades y Agrupaciones) o de distinta (Consortios)», en «Articulación Estado-entes locales», en *REVISTA DE ESTUDIOS DE LA VIDA LOCAL*, en adelante, *REVL*, 153 (1967), 322, y *Tratado de Derecho administrativo*, II (Madrid, 1967), 984. La consideración de las Mancomunidades insulares como entes territoriales, a nuestro juicio, pudiera cuestionarse.

(4) Se suele citar como antecedente legal el supuesto del artículo 128 del Estatuto provincial de 20 de marzo de 1925, que en su apartado A) establecía como una de las obligaciones mínimas de la Diputación en el orden sanitario «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».

Un reflejo de este orden de actividades lo ve J. GASCÓN Y MARÍN en la Ley de 15 de julio de 1940, relativa a los Municipios adoptados. Cfr. en *Administración provincial española* (Madrid, 1942), 230.

Asimismo, la legislación en materia de ayudas estatales para obras de abastecimientos de aguas, tal como el Decreto de 27 de julio de 1944, que en el artículo 5.º prevé la posibilidad de que las Diputaciones sustituyan a los Ayuntamientos o grupos de Ayuntamientos comprendidos en el Decreto de 17 de mayo de 1940, como en el citado de 1944, en cuanto se relaciona con la presentación de los correspondientes Proyectos y la ejecución de las respectivas obras por su cuenta. Cfr. Juan GASCÓN HERNÁNDEZ, «Algunos aspectos cooperativos de la Vida local», en *REVL*, 73 (1954), 75, y Francisco RODRÍGUEZ HARO, «Cooperación provincial a los servicios municipales», en *REVL*, 81 (1955), 407.

local del país recoge con carácter general la obligación para las Diputaciones de atender a la efectividad de los servicios municipales, principalmente de los obligatorios que no puedan ser establecidos por los Ayuntamientos. Constituye esta misión encomendada a las Diputaciones, según ha puesto de relieve la doctrina, una de las innovaciones y ejes de la reforma de 1945 con respecto a la Administración provincial. En este sentido, el artículo 156 del Reglamento de Servicios de las Corporaciones locales—en adelante, RS—, de 17 de junio de 1955, establece que «las Diputaciones provinciales y los Cabildos insulares tendrán la misión obligatoria e inexcusable de cooperar a la efectividad de los servicios municipales» (5).

Esta novedad, por lo que se refiere a nuestro Derecho positivo, favorablemente saludada por los autores que se han ocupado del tema, de las leyes de Bases de 1945 y 1953, dirigida a elevar el nivel de vida de los pequeños pueblos de España (6), de los núcleos rurales del país, a transformar, en fin, el medio rural, se recoge más tarde en el texto articulado y refundido de la vigente Ley de Régimen local de 24 de junio de 1955 (artículos 255 a 258) y en el citado Reglamento de Servicios (arts. 156 a 182) (7).

Respecto al significado del vocablo cooperación, hemos de

(5) La Orden de 18 de octubre de 1956 establece que «los Cabildos insulares de Canarias, afectados por el régimen de Cartas intermunicipales, están exceptuados de las obligaciones que sobre Cooperación a los servicios municipales y nivelación de presupuestos municipales deficitarios establecen para las Diputaciones provinciales los artículos 255 y 573 de la vigente Ley de Régimen local, texto refundido de 24 de junio de 1955».

(6) Cfr. J. GASCÓN Y MARÍN, *El nuevo Código de Administración local*, Curso de Conferencias (Madrid, 1951), 49.

(7) Recordemos que fue mi maestro el profesor ALVAREZ GENDÍN uno de los primeros autores que hablaron en España, entre las funciones de las Diputaciones provinciales, de la tutela y protección de los Municipios de escasos recursos económicos. Cfr. *La reforma de la Administración provincial* (Oviedo, 1941), 54, y más tarde, como miembro de la correspondiente Ponencia, incorporó la idea a la Base XLIII de la Ley de 17 de julio de 1945. Igualmente, recoge la idea J. GASCÓN Y MARÍN, *Administración provincial...*, cit., 230.

Una modalidad cooperadora en el Derecho comparado, la encuentra F. ALBI en el *Kreise* o Distrito alemán, sistema creado a principios del siglo XIX, cuya «misión fundamental consiste en auxiliar y suplir la actividad de los Municipios que no posean los recursos suficientes para atender sus necesidades primordiales». Cfr. *La crisis...*, cit., 294.

reconocer que tiene un sentido polivalente, equívoco. De la definición del Diccionario de la Lengua, «obrar juntamente con otro u otros para un mismo fin», se sigue, a juicio de GASCÓN HERNÁNDEZ, que la cooperación es «actividad de seres que pueden trazarse fines y cumplirlos, y por ello no sólo actividad de seres humanos, sino también de entidades como el Estado, la Provincia y Municipio» (8).

(8) «La cooperación, escribe GASCÓN HERNÁNDEZ, en este sentido amplio se nos aparece como un estilo de vida, como una manera de ser o acaso más exactamente como un punto de vista. La cooperación como modo de ser se produce no sólo entre los hombres, sino entre las instituciones y viene por ello a ser sinónimo de armonía, integración, simbiosis, interdependencia. A pesar de que quizá por su composición semántica la palabra más cercana a cooperación sea colaboración, hemos prescindido adrede de la misma, pues la colaboración viene a ser forzosa, pasiva y razonada, mientras que la cooperación es, por esencia, espontánea, activa y entusiasta». Cfr. J. GASCÓN HERNÁNDEZ, *Algunos aspectos cooperativos...*, cit., 70.

Pues bien, teniendo en cuenta esta variedad de acepciones y aspectos de la cooperación y de lo cooperativo, aquí nos plantearemos el tema desde un punto de vista concreto: la Cooperación provincial a los servicios municipales, principalmente de los obligatorios.

La bibliografía sobre la materia es diversa; recordemos así, los siguientes trabajos:

J. PEREIRA GARCÍA, «El problema de los pequeños Municipios: posibles soluciones», en *REVL*, 54 (1950), 879 ss.; A. MARTÍNEZ DÍAZ, «Algunas innovaciones de la nueva Ley en la organización y funcionamiento de las Entidades provinciales», en *REVL*, 55 (1951), 58; «Modalidades financieras de la Cooperación provincial a los servicios municipales», en *REVL*, 67 (1953), 32 ss.; s. v., «Diputación provincial», en *NEJS*, VII (Barcelona, 1955), 522; A. GALLEGO Y BURÍN, «La Cooperación provincial a los servicios municipales», en *REVL*, 64 (1952), 555; F. CERDÁ REIG, «Una experiencia de la Diputación provincial de Valencia», en *REVL*, 67 (1953), 3 ss.; E. FALCÓ PLOU, «La Cooperación provincial en forma de consorcio», en *REVL*, 67 (1953), 12 ss.; F. ALBI, «Orientaciones en torno a la Cooperación provincial», en *REVL*, 67 (1953), 46 ss.; *La crisis del municipalismo* (Madrid, 1966), 293; L. MARQUÉS CARBÓ, *La Cooperación provincial: Auxilios estatales para establecer servicios municipales* (Tarragona, 1954); «Un momento crucial para las Diputaciones provinciales», en *REVL*, 79 (1955), 57 ss.; *El Derecho local español*, II-1 (Barcelona, 1958), 180 ss.; «La Cooperación provincial en el nuevo Reglamento de Servicios de las Corporaciones locales», en *Revista San Jorge*, 22 (1956), 54-55; L. G. MARQUÉS CANO, *La Cooperación provincial a los servicios municipales*, tesis (Madrid, 1955); J. RODRÍGUEZ GÓMEZ, «Modalidades financieras de la Cooperación provincial a los servicios municipales», en *REVL*, 67 (1953); J. GASCÓN HERNÁNDEZ, «Algunos aspectos cooperativos de la Vida local», en *REVL*, 73 (1954), 70 ss.; F. RODRÍGUEZ HARO, «Cooperación provincial a los servicios municipales», en *REVL*, 81 (1955), 401 ss.; F. PUJOL GERMÁ, «La Cooperación provincial a los servicios municipales y la Comisión provincial de Servicios Técnicos», en *La Administración Práctica*, 6 (Barcelona, 1961); A. CONDE MONTES, «La Cooperación a los servicios municipales y el problema de los pequeños Municipios», en *REVL*, 122 (1962), 161 ss., y *Praxis administrativo... Derecho de Entidades locales*, Nemesio RODRÍGUEZ MORO (Barcelona, 1962), 52.250.4.

Conviene recordar, para que la rutina del quehacer diario no llegue a desnaturalizar el instituto, que la Cooperación debe estar dirigida fundamentalmente a las pequeñas villas, lugares o aldeas, a la zona rural en fin. A este respecto son aleccionadoras las palabras pronunciadas en las Cortes españolas por el entonces titular de la Cartera de Gobernación, don Blas PÉREZ GONZÁLEZ: «Hemos dicho que una de las finalidades principales de la Ley es conseguir en todos los pueblos de España unas condiciones de vida decorosa. La España señera se encuentra también en los millares de villas y aldeas humildes, que para todo espíritu susceptible a la falta de lo necesario, estimula el deseo de su corrección en mejor ... Las Bases XII—sobre servicios municipales obligatorios—y la XLIII—sobre cooperación provincial a los servicios municipales—tendrán con el tiempo todo el prestigio de haber sido bases fundacionales de los pequeños pueblos de España» (9).

Posiblemente, junto con las Secciones de Vías y Obras, encargadas de la construcción y conservación de caminos vecinales o provinciales, de los servicios asistenciales benéfico-sanitarios, de los Planes de inversión de interés local y provincial que desarrolla la Comisión provincial de Servicios Técnicos, órgano de la Diputación, hoy estatizado, con la aportación económica del Estado, de la Diputación y de los propios Municipios interesados, y de la actividad de fomento y protección de la riqueza provincial en sus distintas facetas (agrícola, ganadera, forestal, industrial, etc.), así como de la acción tendente a la difusión de la cultura (construcciones escolares, centros de enseñanza media y superior, etc.), posiblemente, repito, sea la Cooperación provincial a los servicios municipales uno de los pilares o cimientos sobre los que se asientan las Diputaciones (10), cuyas actividades justifican la razón de ser de estas

(9) Discurso de presentación de la Ley de Bases de Régimen local a las Cortes, en el *Boletín del Colegio Nacional de Secretarios*, 7 (1945), 286 ss.

(10) La trascendencia que en la vida de las Diputaciones tienen los Planes de Cooperación es recogida por distintos autores que se han ocupado del tema. Así, A. MARTÍNEZ DÍAZ escribe: «De las profundas innovaciones que ha brindado a la Vida local la vigente Ley, es la institución de la Cooperación provincial la más fecunda en resultados prácticos y la que constituye el más sólido fundamento de la nueva política que las Diputaciones están llamadas a realizar... El

entidades territoriales intermedias que son las Provincias, entendidas como personas jurídico-públicas, esto es, «entes autárquicos territoriales intermedios entre el Municipio y el Estado, de carácter administrativo, para el cumplimiento de fines interlocales» (11).

La actividad cooperadora alcanza, como es sabido, a los Municipios de menos de 20.000 habitantes y se referirá normalmente a los Municipios rurales y pequeños núcleos de población, pero excepcionalmente podrá extenderse a Municipios de más de 20.000 habitantes, para aplicarla en núcleos rurales de sus respectivos términos, cuya población no exceda de los 10.000 habitantes (art. 161 del RS) (12).

No hay que olvidar la existencia en nuestro país de más de 5.000 Municipios, o sea más del 50 por 100 del total, con población inferior a los 1.000 habitantes, cuya mayoría son

progreso y bienestar de las Provincias, y especialmente en sus núcleos humanos modestos, el prestigio de las Diputaciones provinciales, dependerán en lo sucesivo de la intensidad y acierto con que sepan dar cima a la trascendente misión de cooperar al engrandecimiento de la vida municipal», s. v. «Diputación provincial», en *NEJS*, VII (Barcelona, 1955), 522. Y por su parte, E. GARCÍA DE ENTERRÍA expresa: «Estos Planes de Cooperación están llamados a tener una importancia formidable en la Vida local y parece lícito situar en los mismos una viva esperanza de remoción de la situación material de nuestra vida provincial». Cfr. *La Provincia en el régimen local español* (Sevilla, 1958), 31.

(11) Cfr. mi trabajo *La Provincia...*, cit., 56 y 68.

En los fines a alcanzar por la Provincia, Entidad local, hay que distinguir unos típicamente provinciales, interlocales, que constituyen competencia propia de estos entes, como son, por ejemplo, los caminos vecinales; otros, propiamente municipales, que supliendo, complementando y coordinando la acción municipal, realizan las Diputaciones, como la Cooperación, y por último, fines de carácter estatal, que por delegación o traspaso de aquél, puede llevar a cabo la Provincia (art. 243, letra o, de la LRL).

(12) Comenta MARQUÉS CARRÓ, que «el ámbito de la Cooperación es fijado a base de una gradación: primero, Municipios rurales y pequeños núcleos de población; segundo, Municipios rurales que no alcancen la cifra total de 20.000 habitantes, y tercero, núcleos rurales cuya población no exceda de 10.000 habitantes de los restantes Municipios. Observamos, añade, que la obra de Cooperación provincial no alcanza a las obras y servicios a realizar o a instalar en Municipios de más de 20.000 habitantes, salvo si se trata de núcleos rurales cuya población no exceda de 10.000 habitantes. En cambio, la Cooperación puede alcanzar a un núcleo de población superior a los 10.000 habitantes, si este núcleo es la capitalidad o forma parte de un Municipio cuya población total no rebasa la cifra de 20.000 habitantes». Cfr. *El Derecho local español*, II-1, cit., 184.

Municipios típicamente rurales (13), rebasando la cifra de los 20.000 por Municipio, solamente unos 150.

En la Provincia de Oviedo, por ejemplo, solamente 12 exceden de los 20.000 habitantes por término municipal, de los que únicamente cuentan con núcleos urbanos superiores a los 10.000, cinco de ellos a saber: Avilés, Gijón, La Felguera, Mieres y Oviedo (14).

Con arreglo a la LRL (art. 255, 6), las formas de Cooperación serán:

- a) Orientación económica y técnica;
- b) Ayudas de igual carácter en la redacción de estudios y proyectos;
- c) Subvenciones a fondo perdido;
- d) Ejecución total de obras e instalación de servicios;
- e) Anticipos económicos de carácter reintegrable;
- f) Creación de Cajas de Crédito para facilitar a los Ayuntamientos operaciones de préstamo a corto plazo (arts. 243, j, 255, 6, f, de la LRL, 160, f, y 180 del RS y 289 del Reglamento de Haciendas locales), y
- g) Cualesquiera otras que apruebe el Ministerio de la Gobernación, como, por ejemplo, la cooperación en forma de consorcio (art. 37 y siguientes del RS).

El Plan ordinario contendrá como mínimo:

- 1.º Relación de los Municipios que comprende;
- 2.º Memoria sobre el estado actual de las obras y servicios en cada uno de dichos Municipios y su situación y capacidad económica;
- 3.º Relación de las obras y servicios que se trate de realizar en cada Municipio;

(13) Cfr. Cirilo MARTÍN RETORTILLO, *Las obligaciones mínimas de los Ayuntamientos* (Madrid, 1956), 151.

Sobre estos Municipios, puede consultarse R. MARTÍN MATEO, «El Municipio y su hacienda», en *Revista de Administración Pública*, 40 (1963), 450, y la bibliografía aquí citada.

(14) *Censo de población y de las viviendas de España en 1960. Nomenclátor de las ciudades, villas, lugares... Provincia de Oviedo* (Madrid, 1963), y «Poblaciones de derecho en 31 de diciembre de 1965» (*B. O. de la Provincia, de Oviedo*, 17 de diciembre de 1968, núm. 288).

4.º Presupuesto calculado para cada una de las obras o servicios e importe total del Plan;

5.º Programa escalonado de realizaciones en el que se señalen las prioridades de ejecución de las obras y servicios, y

6.º Medios económicos y financieros previstos para la ejecución del Plan (art. 164 del RS).

Estimamos que por consideraciones de agilidad y eficacia sería conveniente, a nuestro juicio, aligerar este *contenido mínimo* del Plan, en el sentido de que éste procure recoger estos u otros extremos que en cada caso resulten aconsejables, teniendo en cuenta la naturaleza de las obras o servicios que se proyecten y la situación de los mismos en la Provincia respectiva, pero sin este carácter mínimo imperativo.

En ocasiones, cuando se redactan las disposiciones generales, se puede carecer, por la novedad de las instituciones, de la experiencia necesaria y, por esto, quizá en este caso fuese recomendable con vistas a la más perfecta redacción de la futura Ley de Régimen local en esta materia, recoger en una encuesta o cuestionario la experiencia diversa y rica en matices de los distintos Servicios de Cooperación de las Diputaciones de España, para a su vista decidir lo más procedente.

Al tratar de calificar la naturaleza jurídica de la actividad cooperadora, podría afirmarse que ésta es principalmente una acción de ayuda, de colaboración y estímulo en favor de los Municipios peor dotados de la Provincia, actividad que encaja dentro de lo que se denomina técnica operativa de fomento; es decir, la acción cooperadora es una manifestación de fomento cerca de los núcleos de población más necesitados. Así, por ejemplo, la subvención—medio económico típico de fomento—es una de las formas más frecuentes de Cooperación. El fomento es, pues, una forma de Cooperación, si bien se puede cooperar también por la vía de las actividades de prestación o de intervención.

Cabe apuntar aquí el fenómeno que se origina cuando las Diputaciones llevan a cabo la misión cooperadora. Nos encontramos con obras y servicios de la competencia municipal, en muchos casos de carácter mínimo y obligatorio. Pero en virtud de las funciones conferidas a las Diputaciones por el artículo 255

y concordantes de la LRL en punto a Cooperación, aquéllas, cuando realizan la actividad cooperadora, ejercitan una verdadera competencia provincial en el sentido técnico y riguroso del término (15). Podría ser un supuesto de atribución de competencias en forma mixta o compartida o conjunta o cumulativa, en el sentido que a estos términos da la doctrina (16). La Provincia sustituye en cierta manera a los Municipios en una tarea de ayuda, colaboración y asistencia, complementando, supliendo y coordinando la actividad municipal. Esta función cooperadora origina unas relaciones entre entes locales—Provincia y Municipios—de colaboración y coordinación, no de subordinación, que nos ponen en presencia de lo que RUIZ DEL CASTILLO denomina Administraciones mixtas (17).

De lo expuesto pudieran derivarse consecuencias prácticas de interés en punto al ejercicio de las competencias, ya que, como observa GARRIDO FALLA, es la competencia en cuanto atribución legal de una determinada actividad a un ente público, lo que legitima su obrar (18).

III. CLASES DE PLANES, TRAMITACION Y REALIZACIONES

En lo que a organización se refiere, «en todas las Diputaciones funcionará, además de las establecidas por el artículo 235 de la LRL, una Comisión informativa de Cooperación (artículo 157, 1, del RS), a quien corresponderá la preparación y estudio de los asuntos relativos a la función cooperadora, incluido su aspecto financiero, en el que sustituirá a la de Hacienda y

(15) Como es normal, entendemos la competencia, principio jurídico esencial de la organización administrativa, como función propia y obligatoria de una persona jurídico-pública—competencia subjetiva— o de un órgano—competencia orgánica—, que implica al propio tiempo una facultad y un deber, que tiene su origen en el ordenamiento jurídico y está, por lo tanto, limitada por éste, siendo en principio irrenunciable (art. 4.º de la Ley de Procedimiento administrativo).

(16) Cfr. R. ENTRENA CUESTA, *Curso de Derecho administrativo*, 2.º edición (Madrid, 1966), 183, y J. A. GARCÍA-TREVIJANO FOS, *Tratado de Derecho administrativo*, II (Madrid, 1967), 387.

(17) «Estructura y función de las Entidades locales», en *Revista de Estudios Políticos* (Madrid, 1944), 441-442.

(18) *Tratado de Derecho administrativo*, II (Madrid, 1960), 125.

Economía, que se desarrollará bajo la fiscalización de la Comisión provincial de Servicios Técnicos (art. 158, 1, del RS).

De acuerdo con el artículo 267, 1, de la LRL, para el desarrollo de la Cooperación, las Diputaciones redactarán Planes bienales ordinarios, que se ejecutarán anualmente. Anteriormente, y conforme al artículo 7.º del Decreto de 18 de diciembre de 1953, los Planes eran quinquenales; en este sentido nos parece un acierto la modificación operada en el texto refundido de 1955. Dichos Planes, como se sabe, se forman previa audiencia de los Ayuntamientos interesados, mediante estudio y dictamen por la Comisión informativa de Cooperación, acuerdo de la Corporación provincial, exposición al público por plazo de treinta días, a efecto de posibles reclamaciones por los Ayuntamientos interesados—en cuanto órganos colegiados del Municipio—y por los vecinos de los correspondientes Municipios—no estarían legitimados para formularlas los domiciliados o meros propietarios—(19), respecto a la inclusión o exclusión de obras y servicios o a la prelación establecida para realizarlos, informe de estas reclamaciones por la Diputación y resolución de las mismas por la Comisión provincial de Servicios Técnicos—con la preceptiva asistencia del Gobernador civil y del Jefe del Servicio provincial de Inspección y Asesoramiento—(art. 165, 3, del RS), que informará el Plan (20), que será elevado al Ministerio de la Gobernación a efectos de su aprobación definitiva y resolución, en todo caso y sin ulterior recurso, de las reclamaciones que en alzada y en plazo de quince días (art. 166 del RS) se hubieren formulado (21), momento en el que el Plan se convierte en ejecutivo, y por lo tanto eficaz (22). La aprobación del Plan por el Ministerio de la Gobernación sería una

(19) «Para que sea admitida la petición o intervención de una persona en un procedimiento, no basta que tenga capacidad. El ordenamiento exige algo más: exige una aptitud especial que se conoce con el nombre de legitimación». Confróntese J. GONZÁLEZ PÉREZ, *El procedimiento administrativo* (Madrid, 1964), 261.

(20) En el Decreto de 18 de diciembre de 1953 (art. 7.º, 3) se encomendaba a la Comisión provincial de Servicios Técnicos el estudio y resolución—provisional—de los Planes de Cooperación.

(21) El recurso se entenderá desestimado si transcurriese un mes desde la entrada del expediente en el Registro general sin que se comunicase la resolución definitiva o de trámite (art. 166, 2, del RS).

(22) *Vid.* art. 361 de la LRL.

manifestación de tutela administrativa de legalidad, y oportunidad, indistintamente, sucesiva, normal, de oficio y a veces a instancia de posibles reclamantes, y obligatoria (23).

Un supuesto que podría plantearse es el que el Ministerio no contestase después de haber transcurrido tres meses desde la remisión del Plan ya redactado. En este caso, estimamos que es de aplicación la figura del silencio positivo prevista en el artículo 95 de la Ley de Procedimiento administrativo, es decir, cuando se trate de autorizaciones o aprobaciones que deban acordarse en el ejercicio de funciones de fiscalización y tutela de los órganos superiores sobre los inferiores, siendo el plazo de tres meses a contar desde la petición, habría que entender desde la fecha de entrada del Plan en el Registro general.

Es de señalar que aprobados definitivamente los Planes, cualquier modificación de los mismos requerirá el cumplimiento de los trámites establecidos para su formación (art. 275, 5, de la LRL).

El Ministerio de la Gobernación señala anualmente la cifra mínima que habrá de destinarse a Cooperación y con ella, más las que se reciban de los Ayuntamientos y vecinos o empresas interesadas, o del propio Estado (arts. 169 y 175 del RS, donde se señalan los recursos de que pueden disponer las Diputaciones para atender a las obligaciones del presupuesto especial de Cooperación), se financia el Plan bienal ordinario. Estas consignaciones mínimas de fondos provinciales destinadas a Cooperación no podrán utilizarse para fines o atenciones distintas y «tendrán el carácter de mínimas y no disminuibles» (art. 176 del RS).

En general, la Ley señala las obras y servicios que preferentemente serán objeto de Cooperación, entre los que se encuentran los abastecimientos de aguas potables, abrevaderos, lavaderos, alcantarillados, alumbrado público, etc., y particularmente los servicios mínimos obligatorios a los que se refiere la LRL en los artículos 102 y 103, sin perjuicio naturalmente de la resolución que para cada caso pueda adoptarse, atendiendo a las

(23) Cfr. R. ENTRENA CUESTA, *Curso...*, citado, 155.

circunstancias y necesidades más urgentes en los distintos Municipios de la Provincia.

En la práctica, y a la vista de las necesidades comunales concretas, y más perentorias, se procede a la formación de estos Planes ordinarios, seleccionando aquellas obras y servicios de más interés, entre los propuestos por el Ayuntamiento, teniendo en cuenta, por otra parte, la obligada limitación de los fondos disponibles en cada ejercicio, frente a unas necesidades que son siempre ilimitadas (24).

Además de los Planes de Cooperación ordinarios, es posible la redacción, como señala la LRL, con carácter extraordinario, de Planes de Cooperación, generales o parciales, por servicios o zonas, cuya financiación se puede realizar mediante operaciones de crédito (art. 169, 2, del RS), afectando hasta un máximo del 25 por 100 de la consignación anual destinada a Cooperación (art. 257, 2, de la LRL), que llega hasta el 50 por 100 cuando se trate de préstamos con el Banco de Crédito Local de España (disposición transitoria 4.^a de la Ley de 23 de julio de 1966 sobre modificación parcial del Régimen local) (25), de-

(24) Así, en el Plan ordinario de Cooperación de la Diputación provincial de Oviedo, para el bienio 1968-69, la cantidad disponible de fondos provinciales, por el concepto de Cooperación, del orden de los 107.000.000 de pesetas, se ha destinado, siguiendo la pauta marcada en anteriores Planes, a la realización de los siguientes grupos de obras y servicios:

	<i>Pesetas</i>
I. Abastecimientos de aguas y saneamientos	6.000.000
II. Ampliación capital Caja de Crédito	20.000.000
III. Bibliotecas municipales y Casas de Cultura	1.000.000
IV. Centros de Higiene Rural y Casas del Médico	2.000.000
V. Planes de obras de la Comisión provincial de Servicios Técnicos.	45.000.000
VI. Electrificación rural	5.000.000
VII. Construcciones escolares en régimen de convenio con el Ministerio de Educación y Ciencia	7.000.000
VIII. Asignación para «pequeñas obras» de la competencia municipal.	10.000.000
IX. Planes de ordenación urbana municipal y comarcal	1.267.700
X. Servicios telefónicos	1.000.000
XI. Caminos municipales	3.232.300
XII. Asistencia técnica	5.500.000

(25) Un ejemplo, también en la Provincia de Oviedo, de estos Planes extraordinarios, es el de aguas y saneamientos, por un importe global, en lo que a fondos provinciales se refiere, de 97.500.000 pesetas, actualmente en ejecución, en su primera fase, que comprende en su totalidad más de 300 obras y que se financia con los fondos procedentes de una operación de crédito con el Banco de Crédito

biendo en estos casos tramitarse el correspondiente presupuesto extraordinario (art. 181 del RS).

La labor que realizan las Diputaciones a través de estos Planes de Cooperación, ordinarios o extraordinarios, se deja sentir evidentemente en muchos lugares del país, en centenares de pequeños núcleos de población en donde hasta hace unos años no había llegado la acción tutelar de las Entidades provinciales (26).

IV. AUTONOMIA MUNICIPAL Y COOPERACION

Hay un hecho que, por sabido, no deja de tener gran significación. Lo que se ha venido en llamar la crisis del municipalismo. «Resulta, pues, evidente, escribe F. ALBI (27), que nos enfrentamos con una profunda crisis del Municipio y lo municipal, con una situación anacrónica e insostenible, que no puede resolverse con los tópicos usuales ... Parece, pues, llegado el momento en que se hace preciso efectuar una revisión integral—hasta ahora no realizada—de los criterios clásicos del Municipio, para enfocar por nuevos derroteros los problemas jurídicos y sociológicos relacionados con dicha institución» (28).

Estima este autor que nos encontramos con un fenómeno de «progresiva y gradual estatización de las estructuras y de las funciones municipales, similar al que se observa en el resto de

Local de España, más las aportaciones que se reciban de los Ayuntamientos y vecinos interesados.

(26) El resultado de la gestión realizada estos últimos años en el orden de la Cooperación por la Diputación provincial de Oviedo, entre 1956 y 1969, se concreta en una inversión de fondos provinciales superior a los 200 millones de pesetas con más de 2.500 obras de todo tipo, realizadas dentro del ámbito de la competencia municipal.

Igualmente, puede destacarse la creación y funcionamiento, desde 1959, de la Caja de Crédito de Cooperación, dotada para el mejor cumplimiento de sus fines de personalidad jurídica, bajo la forma de fundación pública del servicio (artículo 85 del RS) y estando en el ejercicio de sus funciones bajo la tutela de la Diputación, regida por un Patronato que dirige el propio Presidente de la Diputación.

Sobre la importancia de estas Cajas de Crédito de Cooperación, cfr. L. MARQUÉS CARBÓ, *El Derecho local...*, II-1, cit., 184.

(27) F. ALBI, *La crisis del municipalismo*, cit.

(28) F. ALBI, *loc. cit.*, 7-8.

Europa, aunque, como es natural, con peculiares matices de caracterización e intensidad» (29), manifestándose, a su juicio, en España en las siguientes directrices fundamentales:

«a) Mediante un conjunto de estructuras de carácter estatal—Comisiones provinciales de Servicios Técnicos, Comisiones provinciales de Urbanismo, Servicio Nacional de Inspección y Asesoramiento—que se articulan y superponen a las propiamente municipales, ejerciendo sobre ellas verdaderos poderes de dirección y sustitución de naturaleza cuasi-jerárquica;

»b) Mediante una estatización de la competencia que va vaciando lentamente todo lo peculiar y privativo del Municipio hasta dejarlo prácticamente anulado, y

»c) Mediante un proceso de subordinación de la Hacienda de los Municipios hasta articularla e integrarla en la del Estado, en base de un sistema de recargos y participaciones en la imposición del mismo y de subvenciones de cada día más acentuados caracteres» (30).

Y llega a la conclusión de que el Municipio en España «no es más que una modalidad de la Administración periférica del Estado, para atender problemas urbanos, dentro de un sistema orgánico subordinado al propio Estado, en el que se combina un dispositivo de carácter gubernamental con otro de naturaleza representativa, personificado y con relativa independencia funcional» (31).

Nos excusamos por esta larga cita de F. ALBI que, por lo expresiva, no nos hemos resistido a transcribir, en la que si bien late ciertamente algo de lo que ocurre en la Vida local española, estimamos, a pesar de todo este oscuro panorama, que a la Administración local de nuestro país, debidamente actualizada, renovada, reestructurada, le corresponde un importante y fecundo papel. Y en esta línea se encuentran autores como R. MARTÍN MATEO, que a modo de conclusión en su obra sobre *El Municipio y el Estado en el Derecho alemán*, afirma: «Ello no implica que la organización municipal se vea amenazada en sus funda-

(29) F. ALBI, *loc. cit.*, 489.

(30) F. ALBI, *loc. cit.*, 489.

(31) F. ALBI, *loc. cit.*, 490.

mentos existenciales, ni que deben necesariamente hacerse sombrías cábalas sobre su futuro destino. El Municipio forzosamente habrá de mantenerse, pese a aquellas opiniones que pretenden contemplar su disolución en el nuevo orden de grandes sociedades y ello porque responde materialmente a las inderogables tendencias asociativas de la vida humana, constituye una insustituible pieza en la organización de la Administración pública y realiza en su seno principios ético-políticos de extraordinario valor. Habrá, sin embargo, de ser remozado para adaptarlo a las nuevas exigencias de la era actual» (32). Y estas ideas nos parecen que tienen también plena vigencia para España. La necesidad de unos grupos intermedios, espontáneos, representativos, del tipo que sean, entre el individuo y el Estado, para obtener bienes que excedan de sus solas posibilidades y para salvaguardar en último término la dignidad y la libertad de la persona humana, es evidente. Conforme escribe LÓPEZ CALERA, «los cuerpos intermedios constituyen un cauce fundamental para la proyección del hombre en la vida social y un instrumento eficaz de colaboración en sectores de la vida social más amplios y complejos ... Pues bien, así como no hay comunidad sin individuos, tampoco puede hablarse de comunidades políticas sin la existencia de estos grupos intermedios. La comunidad política no se constituye solamente de individuos, sino que se integra también de esos grupos menores en los que la existencia inmediata del hombre se proyecta. Familia, Municipios, Regiones, Sindicatos, Asociaciones económicas, culturales, etc., configuran la amplia red social que teje el material más complicado de la comunidad política» (33).

(32) R. MARTÍN MATEO, *El Municipio y el Estado en el Derecho alemán*, tesis (Valladolid, 1964), 415, y en *Colección Estudios*, 9, Ministerio de la Gobernación (Madrid, 1965), 326.

(33) Nicolás María LÓPEZ CALERA, «El orden natural y los cuerpos intermedios», en *Contribución al estudio de los cuerpos intermedios*. Acta de la VI Reunión de Amigos de la Ciudad Católica (Madrid, 18-29 octubre 1967) (Madrid, 1968), 50.

Esta tendencia hacia la socialización está recogida en la encíclica *Mater et Magistra* de Juan XXIII cuando expresa que «una de las notas más características de nuestra época es el incremento de las relaciones sociales, o sea, la progresiva multiplicación de las relaciones de convivencia, con la formación consiguiente de muchas formas de vida y de actividad asociada, que han sido recogidas, la ma-

En este plano de puesta al día de la Administración local española, que todos deseamos, el título VIII de la Ley Orgánica del Estado (arts. 45 a 48), recogiendo en parte principios de las también Leyes Fundamentales de 17 de julio de 1945 (artículo 10) y 17 de mayo de 1958 (principio VI), representa una bocanada de aire fresco que purifica ciertamente el enrarecido ambiente de este sector de la Administración pública, haciéndose constar paladinamente, entre otros extremos, que «el Estado promueve el desarrollo de la vida municipal y provincial, protege y fomenta el patrimonio de las Corporaciones locales y asegura a éstas los medios económicos necesarios para el cumplimiento de sus fines» (art. 47).

Para este *aggiornamento* de la Vida local hay que pensar en diversas medidas, pues el problema, según es notorio, debido a su complejidad, no es de fácil y simple solución. En primer lugar, podría plantearse el tema del reforzamiento de las Haciendas locales, la savia de los medios financieros. También cabe pensar en la supresión, agrupación o conversión de aquellos Municipios que prácticamente sólo tienen de tales el nombre (34), y finalmente, entre otras soluciones posibles a los problemas hoy planteados, puede aludirse al régimen de ayudas estatales y provinciales, para obras y servicios de la competencia municipal, a través, por ejemplo, de los Planes de inversión de las Comisiones provinciales de Servicios Técnicos o de los Planes de Cooperación que ahora nos ocupan.

Ante este orden de problemas, en cuyo fondo yace el dilema del ser o no ser de las Entidades locales, es frecuente oír hablar de autonomía municipal como recientemente lo hacía el Ministro de la Gobernación al presentar a las Cortes el Pro-

yoría de las veces, por el Derecho público o por el Derecho privado». Cfr. *Cinco grandes mensajes*, Biblioteca de Autores Cristianos (Madrid, 1968), 26.

(34) Dentro de este apartado hay que aludir a la denominada comarcalización de la Vida local, es decir, unas nuevas divisiones «infraprovinciales o supramunicipales» que actualicen la importancia de la Comarca, pues es evidente que, al menos desde un punto de vista sociológico, las realidades con las que inicialmente nos encontramos son el pueblo, la comarca y la región. Cfr. R. MARTÍN MATEO, *La comarcalización de los pequeños Municipios* (Madrid, 1964), y en *Las Provincias y sus comarcas. Estudio sobre delimitación comarcal de las Provincias españolas* (Madrid, 1965), y J. L. DE LA VALLINA VELARDE, «Problemática actual de la Administración periférica», en *Documentación Administrativa*, 11 (1966), separata, 10.

yecto de Ley de Bases para la acomodación del régimen y retribuciones de los funcionarios de la Administración local a los de la Administración civil del Estado y se recoge expresamente en el Preámbulo de la Ley de referencia de 5 de diciembre de 1968 (35). Pero en un sentido riguroso, como veremos, la autonomía administrativa no es nota que caracterice de verdad, con plenitud, a la Administración local española; sería preferible hablar de autarquía local (36).

Es de notar que los vocablos de autonomía y autarquía, de utilización frecuente, confusa y equívoca en la doctrina, son términos polivalentes que pueden estar haciendo referencia a nociones muy diversas, y así, se habla de una autonomía soberana, normativa, institucional, organizatoria, etc. (37).

Conviene, por lo tanto, precisar el concepto un poco. Aquí, utilizándolo con un carácter instrumental y moviéndonos dentro del campo jurídico-administrativo, podríamos decir con ENTRENA CUESTA, que en un sentido amplio, autonomía es igual a «capacidad general de autodeterminación» dentro de ciertos límites (38), es decir, encontramos en el término la idea de libertad

(35) «En otros puntos se adaptan las normas de la mencionada Ley a las especialidades del régimen local, que tienen su raíz en el criterio autonómico que desde los Estatutos municipal y provincial fueron ampliamente recogidos en nuestra legislación local», *Preámbulo de la Ley de 5 de diciembre de 1968*.

(36) E. GARCÍA DE ENTERRÍA, comentando el Reglamento de 27 de enero de 1956 sobre el servicio público de gas, escribe: «Estamos ante un caso más, y de la máxima significación general, dada la tradición de este servicio, del parece que fatal proceso de vaciamiento paulatino de la competencia municipal que, no obstante las rotundas fórmulas legales de plena autonomía, va siendo imperturbablemente despojada de su contenido efectivo». Cfr. «El servicio público de gas», en *Problemas actuales de régimen local* (Sevilla, 1958), 78.

(37) Cfr. Massimo Severo GIANNINI, «Autonomia (Saggio sui concetti di autonomia)», en *Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico*, I (1951), 851 ss.

(38) R. ENTRENA CUESTA, *Curso...*, cit., 154, que alude a la autonomía de los entes descentralizados en el sentido general de autodeterminación.

Así, también, hacen referencia a este sentido general y amplio de autonomía, Licio DE LA FUENTE, «Autonomía municipal», en *Problemas políticos de la Vida local*, VI (Madrid, 1966), 107, aunque con un enfoque predominantemente político, y S. MARTÍN RETORTILLO, «Presupuestos políticos de la autonomía municipal», en *Problemas políticos de la Vida local*, IV (Madrid, 1964), 147 ss., que escribe: «Nadie pondrá en duda la falta de autonomía y la carencia de libertad que en su gestión presentan los Municipios españoles. El fenómeno, sin embargo, pugna y contrasta con los enunciados básicos de nuestro sistema legal y con las reiteradas manifestaciones de libertad y de autonomía reconocidas en nuestro Derecho positivo», *loc. cit.*, 173. Finalmente, alude a este sentido general, entre otros,

e independencia, o sea, ausencia de intervención administrativa estatal; y en un sentido más estricto, implicaría la posibilidad de dictar normas jurídicas (o potestad de autonormación o de legislación), la denominada potestad normativa o reglamentaria de los entes locales, y la definiríamos, con el mismo autor, como la «propiedad atribuida a los entes públicos menores de constituir su propio ordenamiento mediante la promulgación de normas que pasan a formar parte del Ordenamiento jurídico estatal» (39).

Teniendo en cuenta los conceptos expresados, al hablar de los entes locales, parece más propio, según se ha dicho, el término de autarquía o forma de administración que equivale a una facultad de autoadministración, esto es, de poder dictar actos administrativos de carácter no normativo para el cumplimiento de sus fines, que el término de autonomía o forma de legislación que ni en un sentido amplio ni en un sentido estricto, según se ha comprobado, son cualidades preponderantes de dichos entes, aunque en un plano teórico, dogmático, de principios, pudiera decirse que inspira moderadamente nuestro ordenamiento local.

Pues bien, en relación con el tema de la autonomía municipal, *lato sensu*, la Cooperación provincial, que es fundamentalmente una técnica de fomento, de ayuda o estímulo, deberá procurar respetar al máximo la personalidad y autarquía de los Municipios a los que en virtud del principio de subsidiariedad les corresponde una natural precedencia en relación con la Provincia. La cooperación debe ser subsidiaria, supletoria, complementaria de la gestión municipal, ya que principalmente es, como decimos, una técnica de fomento y no de prestación o sustitución; estamos o debemos estar, por lo tanto, ante una actividad complementaria y coordinadora de la típicamente municipal (40). En este sentido, escribe MARQUÉS CARBÓ que «la

J. GONZÁLEZ PÉREZ, «Sistema de recursos y autonomía local», en *Problemas políticos...*, III (Madrid, 1963), 51.

Una referencia bibliográfica al tema, *vid.* en mi trabajo *La Provincia...*, cit., 63.

(39) ENTRENA CUESTA, *Curso...*, cit., 144.

(40) No debe perderse de vista que existen medios de fomento económico, como la subvención, que puede ser instrumento de centralización administrativa

actividad de las Diputaciones en Cooperación provincial debe realizarse con el debido respeto a los derechos, a las iniciativas y a las competencias de los Ayuntamientos» (41).

Así, pues, habrá que dotar suficientemente a las Haciendas locales, municipales, a fin de que la Cooperación sea algo realmente complementario y no vital, dirigido principalmente a los pequeños núcleos rurales, para evitar que se pueda llegar, por ejemplo, a solicitar ayuda de Cooperación para abonar los atrasos debidos al personal del Ayuntamiento.

Si la Cooperación está basada, como veremos, en el principio de solidaridad interlocal, intermunicipal, no debe olvidarse la conveniencia de que muchos Municipios puedan prescindir en la mayor medida posible de dicha ayuda, dotándoles al efecto de una amplia base económica.

El fundamento de la Cooperación podemos encontrarlo en el denominado principio de solidaridad que complementa y a su vez perfecciona al de subsidiariedad en «cuanto impone, como dice MARTÍN MATEO, a los individuos y a los grupos comunitarios la obligación de cooperar entre sí y con el Estado a la realización del más perfecto orden colectivo» (42).

Si el principio de subsidiariedad determina la natural precedencia del Municipio en relación con la Provincia, el de solidaridad nos aclara la necesidad de que la Provincia vaya en ayuda de aquellos Municipios y núcleos rurales más necesitados de la misma, ya que en cierta manera la integran en un todo, agrupándose territorialmente en la Entidad local interme-

y en este sentido la actividad cooperadora deberá respetar la libertad e independencia municipales. Cfr. F. GARRIDO FALLA, *Tratado de Derecho administrativo*, II (Madrid, 1960), 304.

(41) *Derecho local...*, cit., II-1, 189.

(42) *El Municipio y el Estado en el Derecho alemán*, cit., 306.

«Este principio, el de subsidiariedad, escribe el profesor de la Universidad de Dallas WILHELMSSEN, contiene dos componentes: por un lado, la libertad, por otro, la solidaridad.

»A la libertad pertenece la primera parte del principio. El grupo superior debe abstenerse de hacer lo que el inferior puede hacer libremente... A la solidaridad, la segunda parte del principio, pertenece lo positivo, el grupo superior debe intervenir cuando el inferior no puede hacer lo que por naturaleza le atañe». Confróntese Federico D. WILHELMSSEN, «La evolución de los cuerpos intermedios», en *Contribución al estudio de los cuerpos intermedios*, cit., 66. Vid. también Michel CREUZET, *Los cuerpos intermedios* (Madrid, 1964), *passim*.

dia denominada Provincia (art. 45, 1, de la Ley Orgánica), aunque la Provincia no sea una asociación de Municipios, como es obvio. El principio de la interdependencia, simbiosis y mutua ayuda entre las distintas personas jurídico-públicas, empezando por el Estado, es elemento básico dentro del panorama general de las relaciones entre las mismas; como se ha dicho, no se puede concebir la distribución de competencias entre personas públicas, como círculos cerrados, exentos y exclusivos, repartidas al modo que lo harían los comensales con el pan en una mesa. La Vida local auténtica debe ser consecuencia o manifestación de la armonía y solidaridad entre las competencias y funciones municipales, provinciales y estatales (43).

V. LA COORDINACION CON LOS PLANES DE OBRAS DE LA COMISION PROVINCIAL DE SERVICIOS TECNICOS

Resulta evidente la importancia, cada vez mayor, que en la Vida local van adquiriendo las Comisiones provinciales de Servicios Técnicos, a través, principalmente, de la ejecución de los denominados Planes de obras y servicios de carácter eminentemente local o provincial, que se financian con las aportaciones del Estado, Provincia y Municipios interesados.

Sin entrar en el examen de las disposiciones de diferente rango que regulan a estas Comisiones, creadas por la Base XL de la Ley de 17 de julio de 1945 y desarrollada luego en el texto articulado de la LRL a través de los artículos 237 y 272 y siguientes (44), órganos estatizados de la Administración local,

(43) «No queremos decir que la autonomía como grado máximo de descentralización haya desaparecido, pero sí hay que replantear la articulación Estado-Municipio bajo prismas distintos... Hoy la cuestión hay que plantearla en otro terreno. No es posible ni necesario el dividir los campos competenciales, sino que hay fórmulas distintas de conexión entre los entes», J. A. GARCÍA-TREVIJANO Fos, *Articulación Estado-entes locales*, cit., 338.

(44) Entre otras, la Ley de Presupuestos de 26 de diciembre de 1957; artículo 37 de la Ley de Administración y Contabilidad de 1911, en relación con el Decreto-ley de 8 de noviembre de 1957; Decreto de 13 de febrero de 1958; Orden de 29 de marzo de 1958; Decreto de 10 de octubre de 1958; Decreto de 8 de

que actúan con un carácter mixto, esto es, en ocasiones como órganos del Estado y en otras como órganos de la Administración local, aunque con un predominio del primer aspecto, que tendencialmente acabará por imponerse en una norma de adecuado rango legal, tan necesaria en esta materia, lo que ha hecho a un sector de la doctrina, e incluso a la propia Jurisprudencia, considerarlas de naturaleza decididamente estatal y no como órganos de la Diputación (45), sí debemos recordar, por una parte, la necesidad de que el actual ordenamiento orgánico y funcional de las Comisiones provinciales de Servicios Técnicos experimente una revisión a fondo que simplifique, unifiqué y esclarezca la «vigente dispersión de las normas administrativas» (46) que se refieren a las mismas, y de otra, que se mantenga la debida coordinación y ensamblaje entre los Planes de obras de esta Comisión y los que se desarrollan a través del instituto de la Cooperación provincial.

mayo de 1961; Decreto de 11 de febrero de 1965, y Decreto de 26 de diciembre de 1968.

Esta tendencia, que pudiéramos estimar de personificación de las Comisiones provinciales, podemos verla en la Ley de 11 de febrero de 1969 por la que se aprueba el II Plan de Desarrollo Económico y Social, cuando señala: «Se faculta, asimismo, al Gobierno para dictar las normas que permitan una más intensa participación de las Corporaciones locales y Entidades sindicales en las acciones programadas para el desarrollo regional, de acuerdo con su respectiva legislación. También se faculta al Gobierno para promulgar las disposiciones que permitan una activa colaboración en dichas acciones de la Organización Sindical, las Universidades, los Centros de enseñanza técnica y de investigación, las Comisiones provinciales de Servicios Técnicos, las Cámaras Oficiales de Comercio y de cuantas entidades y personas puedan aportar una estimable colaboración a las referidas tareas» (art. 3.º, 5).

(45) Cfr. R. ENTRENA CUESTA, *Curso...*, cit., 237, y R. MENDIZÁBAL ALLENDE, «Naturaleza jurídica y encuadramiento orgánico de las Comisiones provinciales de Servicios Técnicos», en *Revista de Administración Pública*, 41 (1963), 83-84.

Estamos, pues, ante un órgano de carácter coordinador, con una repartición funcional, es decir, con atribuciones diversas: es órgano de la Provincia, entidad local (art. 211 y disp. final 4.º de la LRL), y lo es también de la Administración del Estado (art. 16 de la Ley de 26 de diciembre de 1957).

(46) Cfr. J. ORTIZ DÍAZ, «Unidad y coordinación de los órganos y servicios estatales a nivel provincial: El Decreto de 10 de octubre de 1958», en *REVL*, 106 (1959), 489; F. LOBATO BRIME, «La Comisión provincial de Servicios Técnicos y los Planes provinciales de inversión para obras y servicios», en *REVL*, 113 (1960), 702 ss.; R. CALVO DE ALCOCER, *Las Comisiones provinciales de Servicios Técnicos. Síntesis de su evolución legislativa* (Madrid, 1964), y la bibliografía citada en la página 97; F. ALBI, *La crisis del municipalismo*, cit., 407 ss., y bibliografía página 407, nota 1); y Manuel PALLARÉS MORENO, *La coordinación de la Administración periférica en España* (Madrid, 1969).

En un plano legal, hacen referencia a esta coordinación el artículo 15 del Decreto de 13 de febrero de 1958 sobre tramitación de Planes provinciales o comarcales de obras y servicios de carácter eminentemente local o provincial, así como el 9.º de la Orden de 29 de marzo del mismo año, que en este punto ha planteado serias dudas sobre su legalidad, ya que parece carecer del adecuado rango formal para establecer en materia de Cooperación criterios distintos de los expresados por la LRL y por el RS (47).

A fin de mantener el principio de coordinación, la Secretaría de la Comisión provincial de Servicios Técnicos, a estos efectos, corresponde al Secretario de la Diputación (48).

Puede observarse que en atención al considerable volumen de inversiones que representan estos Planes de la Comisión provincial, cada vez más creciente, en gran medida la actividad cooperativa va quedando succionada, condicionada y subordinada por la formación y ejecución de los mismos, financiados en parte, como están, con fondos de Cooperación—independientemente de los indudables beneficios que a las Provincias reportan estas inversiones estatales—, aparte, además, la intervención ciertamente importante, en ocasiones posiblemente decisiva, que las Comisiones provinciales de Servicios Técnicos tienen en la formación y aprobación de los distintos Planes de Cooperación de las Diputaciones, de acuerdo con la legislación vigente (49). Funda-

(47) El artículo 15 del Decreto de 13 de febrero de 1958 establece: «Por el Ministerio de la Gobernación y por el de Hacienda se hará uso de la facultad que les corresponde, con arreglo a la legislación de Régimen local, a fin de que en la aplicación de los recursos de las Diputaciones y Ayuntamientos se actúe en líneas de coordinación con los Planes a que se refiere el presente Decreto y en general con la política nacional de inversiones, obras y servicios».

Cuando se plantea el tema de las disposiciones aplicables a las Comisiones provinciales, como a la función cooperadora encomendada a las Diputaciones, hay que tener en cuenta la disposición final 4.ª de la LRL: «Los preceptos de esta Ley que sean reflejo de los principios esenciales comprendidos en las Bases de 17 de julio de 1945 y 3 de diciembre de 1953, y cuya modificación implique la de aquéllos, sólo se podrán variar o alterar mediante otra Ley de Bases en la que se declare concretamente el alcance de la reforma».

(48) Cfr. artículos 4.º del Decreto de 13 de febrero de 1958 y el 53 del Decreto de 10 de octubre de 1958. Estos Decretos debemos considerarlos complementarios de los correspondientes artículos de la LRL.

(49) En diversas ocasiones hace referencia F. ALBI a este proceso, que él denomina de «vaciado de contenido del mecanismo de la cooperación financiera

mentalmente, estas Comisiones fiscalizan la función cooperadora que corresponde a las Diputaciones, aportan iniciativas para la formación de los Planes, informan los mismos y resuelven en primera instancia las reclamaciones habidas, en su caso. Sería arriesgada la afirmación de que las Comisiones que nos ocupan son los órganos más importantes dentro de la Provincia en relación con la Cooperación y que las Diputaciones en este aspecto constituirían un órgano auxiliar de las mismas; la formación y aprobación provisional de los Planes corresponde a la Diputación, aunque bajo la fiscalización o control de aquellas Comisiones, que tal y como aparecen reguladas en la LRL y en el RS son órganos, si bien estatizados, como hemos dicho, de la Provincia, Entidad local (50). En esta línea, el artículo 52 del denominado Estatuto de los Gobernadores civiles de 10 de octubre de 1958, expresa que, «como órgano deliberante de colaboración inmediata con el Gobernador civil, *la Comisión provincial de Servicios Técnicos de la Diputación* tendrá la finalidad...». Por su parte, el artículo 172, 10), del Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen jurídico de las Corporaciones locales atribuye a la Diputación, órgano corporativo de la Provincia, la misión «de cooperar a la efectividad de los servicios municipales obligatorios, en la forma que las leyes determinen».

de las Diputaciones provinciales a los Municipios», sistema de colaboración financiera de la Provincia con los Municipios, que «aun manteniendo intactas sus primitivas apariencias, ha sufrido también profundamente... el fenómeno corrosivo de la implacable estatización que viene experimentando todo el régimen local». Cfr. *La crisis del municipalismo*, cit., 293, 406 y 409.

(50) El RS, después de señalar en el artículo 158, 1, que la Cooperación provincial se desarrollará bajo la fiscalización de la Comisión provincial de Servicios Técnicos, añade:

«Además de las funciones que la Ley atribuye a esta Comisión, le competarán respecto a la Cooperación provincial, éstas:

a) Adoptar las medidas para que la Diputación cumpla debidamente la misión cooperadora;

b) Dictaminar los Planes ordinarios y extraordinarios y aportar las iniciativas que estimase convenientes para la formación y ejecución de los mismos;

c) Informar cuantos expedientes hubiesen de someterse a resolución del Ministerio de la Gobernación» (art. 158, 2, RS).

Además, los Presupuestos especiales de Cooperación serán aprobados por la Comisión provincial de Servicios Técnicos (art. 174, 2, RS).

VI. LA COOPERACION ANTE LA NUEVA LEY DE REGIMEN LOCAL

Es un hecho normalmente admitido, dada la realidad de la Vida local que todos conocemos más o menos directamente, y a la vista del contenido de la Ley Orgánica del Estado en su título VIII, en relación con la disposición transitoria quinta (51), que la legislación local está urgentemente precisada de una actualización, renovación y puesta a punto, ya que las Leyes de Bases de 17 de julio de 1945 y 3 de diciembre de 1953 contemplaban una realidad social y económica que ha experimentado una honda transformación y el Derecho que regula la Vida local debe de acomodarse a aquélla (52).

En el texto refundido de la LRL (disposición final 3.^a) se establecía que la «presente Ley deberá ser revisada cada cinco años y el Ministro de la Gobernación, a la vista de los datos y resultados que suministre la experiencia en la aplicación de sus preceptos, informará al Gobierno y le propondrá, en su caso, las reformas que convenga introducir», y posteriormente la Ley de 23 de julio de 1966, sobre modificación parcial del Régimen local, en su disposición final primera, expresaba que «el Gobierno dentro del plazo de dieciocho meses contados a partir de la publicación de la presente Ley en el *Boletín Oficial del Estado* (B. O. de 25 de julio de 1966) enviará a las Cortes un Proyecto de Ley de Régimen local».

Teniendo en cuenta estos antecedentes, la situación real de la Vida local del país y los principios recogidos en el título VIII de la Ley Orgánica del Estado en relación con la disposición transitoria quinta, es evidente que procede una reforma ilusio-

(51) «El Gobierno, en el plazo más breve posible, presentará a las Cortes los proyectos de Ley y dictará las disposiciones conducentes a la debida ejecución de la presente Ley».

(52) Esta idea está presente, como hemos visto, en la mayoría de los autores. Así, Luis SENTÍS ANFRUNS escribe: «No podemos tratar eficazmente los varios problemas que el mundo local tiene planteados, si antes no resolvemos el problema primario y fundamental que es el de la adaptación de las estructuras locales a las exigencias de los tiempos modernos». Cfr. «La fórmula de la Cooperación», comunicación en *Crónica del IV Congreso Hispano-luso-americano-filipino de Municipios*, II (Madrid, 1968), 377.

nada, responsable y con visión de futuro de la vigente Ley de Régimen local.

Sin entrar en el tema que no es de este momento, ni a mí me corresponde, cuya extensión y complejidad son, por otra parte, de todos conocidas, sólo apuntaremos por lo que a la regulación de la institución de la Cooperación provincial a los servicios municipales se refiere, objeto de estas líneas, y a modo de conclusiones prácticas, que se podría pensar en introducir, entre otras, salvo mejor criterio, las siguientes innovaciones:

1.º Inicialmente, considerando la íntima conexión existente entre la Comisión provincial de Servicios Técnicos y los Planes de Cooperación de la Diputación, aprovechamos una vez más la ocasión para insistir con la doctrina, en la precisión de ir a una nueva y actualizada regulación orgánica y funcional de aquellas Comisiones, en norma de rango adecuado, que puede ser la Ley de Régimen local, en donde se recoja con claridad, entre otros extremos, el tema de la coordinación entre las dos clases de Planes, los de Cooperación y los de interés local y provincial de las expresadas Comisiones. El artículo 9.º de la Orden de 29 de marzo de 1958 sobre Planes provinciales en punto a coordinación con la Cooperación provincial, precisa una nueva redacción en disposición de jerarquía normativa adecuada (53).

2.º Recogiendo un principio general de actuación administrativa, consagrado por el artículo 29, 1, de la Ley de Procedimiento administrativo, y por razones de economía, celeridad y eficacia, sería de desear, a mi juicio, que los Planes de Cooperación sean aprobados definitivamente por las Comisiones provinciales y no sea necesario elevarlos al Ministerio de la Gobernación, al que naturalmente le corresponderían las normales funciones de tutela, inspección y asesoramiento, y que podría seguir resolviendo los recursos que en alzada se pudieran interponer contra el Plan, así como señalar y revisar anualmente las

(53) «Es aconsejable, escribe F. LOBATO BRIME, unificar las inversiones estatales y provinciales en obras y servicios municipales, a fin de lograr una armonía en las ayudas de que gozan los diversos Municipios españoles». Cfr. en «La planificación en la esfera local», en *REVL*, 119 (1961), 655. Recordando a GARCÍA-TREVILJANO, no debe olvidarse que la coordinación «es un requisito de toda organización y su misma esencia». Cfr. *Tratado de Derecho administrativo*, II, cit., 380.

consignaciones que cada Diputación hubiese de destinar a la Cooperación provincial (art. 159 del RS) (54).

3.º Posibilidad de suprimir el límite de los núcleos de 10.000 habitantes, que señala el artículo 161 del RS y no la Ley de Régimen local, para supuestos especiales, debidamente justificados, por ejemplo, para obras y servicios que afecten y beneficien a zonas enteras, como ocurriría con una Escuela Hogar en un núcleo de población que rebase los 10.000 habitantes, aun tratándose de Municipios con población superior a los 20.000; o de obras o servicios incluidos en Planes de la Comisión provincial, etc.

4.º Otorgar facultad para pequeñas alteraciones del Plan ya formado, tal como sería el supuesto de sustitución de una obra o servicio por otra, en casos justificados, y sin alteración de las consignaciones previstas en el Plan, mediante un procedimiento más ágil y flexible, puesto que en la actualidad y conforme a lo establecido en la Ley (art. 257, 5), cualquier modificación de un Plan ya aprobado da lugar a un procedimiento riguroso y laborioso, y consiguientemente, lento.

5.º La conveniencia de atemperar en lo posible la redacción de los Planes de la Comisión provincial y los de Cooperación, en orden a lograr una mayor coordinación y ensamblaje entre los mismos, pudiendo ser ambos bienales y no como ocurre ahora, que los Planes de inversión de las Comisiones provinciales de Servicios Técnicos son anuales.

(54) Abona la solución que propugnamos, por otra parte, el denominado principio de la autonomía local, que al menos desde el punto de vista de la orientación, inspira la legislación local del país.

Recientemente la Ley de 11 de febrero de 1969, por la que se aprueba el II Plan de Desarrollo Económico y Social, señala en su artículo 3.º, 3: «Para contribuir al logro de los objetivos que el Plan establece, el Gobierno impulsará la descentralización a favor de las Corporaciones locales y la desconcentración administrativa», y con anterioridad, la Ley de Régimen jurídico de la Administración del Estado se había pronunciado favorablemente por la desconcentración de funciones (disposiciones adicionales 1.ª y 4.ª). Cfr. J. L. DE LA VALLINA VELARDE, *Transferencia de funciones administrativas* (Madrid, 1964), 78.

Pues bien, la innovación que defendemos está tendencialmente en esta línea de la descentralización administrativa, o al menos, concebidas las Comisiones provinciales de Servicios Técnicos como órganos estatales, en la de la desconcentración de funciones, transfiriendo competencias a los órganos inferiores del Estado, persona jurídica.

6.º La LRL señala que en la formación y ejecución de los Planes se observarán, entre otras, las siguientes reglas:

«... las obras y servicios se efectuarán por los procedimientos señalados en la Ley y en el Reglamento de Contratación de las Corporaciones locales» (art. 257, 6, LRL); asimismo, el artículo 171 del RS.

En este orden, cabe considerar la conveniencia de prever expresamente otras posibilidades, cual sería, por ejemplo, la realización de las obras en régimen de gestión y administración vecinal, bajo la supervisión del respectivo Ayuntamiento. Existen obras y servicios que por su escaso volumen, difícil emplazamiento en algunas zonas, y forma de financiación, en núcleos de población de escasa capacidad económica—a través del régimen de prestaciones personales voluntarias—, aconsejan este sistema de ejecución, sin necesidad de acudir a la figura del contratista interpuesto y al procedimiento necesariamente formalista de la contratación de obras públicas. También cabría la fórmula de realización directamente por el Ayuntamiento, por el Municipio, persona jurídica, por administración, sin necesidad de utilizar la figura del contrato administrativo, en obras y servicios de determinadas características, incluidas en los Planes de Cooperación, fundamentalmente las de pequeño presupuesto de ejecución, siempre que se actualicen los precios a los que hace referencia el artículo 311, 1, f), de la LRL y 41, 6.º, del RS, con arreglo al criterio recogido en el artículo 37, 4, de la Ley de Contratos del Estado de 8 de abril de 1965; y en todo caso, siempre cabría la forma de contratación directa, en estos supuestos especiales—circunstancias excepcionales, urgencia, reparaciones menores, etc.—. Por último,

7.º Recoger expresamente en el futuro texto legal a las Entidades locales en general, y entre ellas a las Entidades locales menores, como posibles sujetos beneficiarios de la Cooperación.