

PLANIFICACION ECONOMICA LOCAL

336.121.2 : 352

Por JUAN MAHILLO SANTOS

La planificación de la actuación administrativa es una necesidad inaplazable en los organismos públicos. En este trabajo estudia su autor la programación de la actuación municipal desde el punto de vista de las posibilidades económicas.

I. Planificación económica

Planificar es ordenar la actividad económica de una persona individual o colectiva, con arreglo a unas líneas o directrices establecidas de antemano, de forma que se impida en todo momento la improvisación. En tal sentido el presupuesto es una variedad de planificación, pero a corto plazo, ya que de ordinario tiene una duración anual.

La escuela sueca con la teoría de la función estabilizadora del presupuesto para amortiguar los efectos perniciosos de la coyuntura económica inicia, en realidad, la doctrina de la planificación. No obstante, la planificación es un proceso tan antiguo como la Humanidad y constituye un instrumento racional e indispensable de la conducta humana.

Con posterioridad esta palabra se ha puesto de moda, y hoy en día es corriente oír hablar al hombre de la calle de planes de inversiones, de programaciones, etc. E incluso, al amparo de estos planes, nacen organizaciones que buscan la eficacia administrativa por medio de la desconcentración y descentralización funcional. Así, en el caso del Plan de Colonización, Industrialización y Electrificación de la provincia de Badajoz, se ha creado un órgano coordinador de los distintos organismos estatales, paraestatales y privados que cooperan a la consecución del Plan.

Por eso se ha creado en España una verdadera inquietud por los problemas económicos, porque sin planificar y dejándolo todo a la improvisación, el país no podría seguir el ritmo de progreso de otras naciones técnicamente más adelantadas.

II. Planificación local

Si ha sido signo de la Administración española de los siglos pasados el tomar la improvisación por ley y el resolver los problemas de forma fragmentaria y sin una idea de conjunto, este defecto se ve agrandado

en la Administración Local por sus peculiares características y, en especial, por la organización política y por el predominio del caciquismo, que obra con miras partidistas o a impulsos del capricho.

No poco ha contribuido a ello la inestabilidad en los cargos públicos locales. La inseguridad produce un efecto particularmente pernicioso: el acometer planes a corto plazo y obras de escasa importancia. Muchas veces no se emprenden obras ni se instalan servicios, por temor a no verlos terminados durante el mandato, y la creencia casi segura de que el sucesor encauzará las inversiones municipales por otros derroteros.

No han pasado inadvertidas estas razones al legislador y por ello se ha preocupado constantemente de la planificación; buena prueba de ello es el artículo 134 de la vigente Ley de Régimen Local, en virtud del cual «En todo Municipio se formará, en el plazo máximo de tres años, a partir de la entrada en vigor de esta Ley, un Plan general de urbanización que comprenda la reforma, ensanche, higienización y embellecimiento de su aglomeración urbana, incluidas las superficies libres».

III. Plan económico local

Es el estudio detallado de las necesidades locales de la competencia municipal y de la capacidad inversora del Municipio, partiendo del estudio de la renta, para lograr, mediante la ordenación de los presupuestos ordinarios, extraordinarios y especiales, la satisfacción de aquellas necesidades en un período de tiempo, de forma que durante él queden realizadas las obras e instalados los servicios que satisfagan las citadas necesidades.

A la vista de esta definición, el plan económico local ha de comprender las siguientes partes:

- 1.º Estudio de los servicios y de sus necesidades.
- 2.º Estudio de la presión tributaria partiendo de la renta local y buscando la igualdad de presiones entre los distintos sectores que componen la renta.
- 3.º Estudio del presupuesto municipal como elemento de ejecución del plan.
- 4.º Señalamiento del orden de inversión en relación con la importancia de los servicios y las posibilidades de inversión en cada año.

IV. Estudio económico de los servicios

Ha de comprender las siguientes fases:

1.^a Enumeración de los distintos servicios de la competencia municipal, señalando en cada uno de ellos el estado en que se encuentra (existentes, inexistentes, suficientes, insuficientes, etc.)

2.^a Cálculo de las inversiones necesarias para establecer el servicio, en caso de que no exista, o para mejorarlo, cuando sea insuficiente, partiendo, naturalmente, de las obras que se proyecten.

V. Presión tributaria

Es corriente analizar la presión tributaria *per capita* cuando en realidad este dato nos dice muy poco o casi nada. Lo verdaderamente importante es la presión tributaria en sí, o sea su porcentaje con la renta local:

$$\text{Pr} = \frac{P \times 100}{R}$$

Siendo: Pr = presión tributaria.

P = importe de los ingresos reconocidos y liquidados

R = renta local.

De estos elementos que integran la presión tributaria, P puede fácilmente obtenerse en cualquier momento con el simple examen de las liquidaciones de los presupuestos ordinarios y especiales y los estados de situación de los presupuestos extraordinarios en 31 de diciembre de cada año.

Para el cálculo de la presión tributaria hay que descontar de los ingresos totales los procedentes de otras fuentes que no sean la adquisición coactiva (hay que excluir los ingresos de explotación de servicios, productos de patrimonio, etc.).

Lo difícil es el cálculo de la renta local, entendiéndose por tal «la suma de valores de los bienes y servicios dispuestos para el consumo en un periodo de tiempo y en relación con un ente, siempre que las condiciones económicas permanezcan estacionarias, esto es, que la composición material de la riqueza nacional permanezca inalterable» (A. L. BOWLEY).

No obstante, el cálculo de la renta local es posible si se quiere hacer. Nosotros lo hemos logrado si no con resultados y conclusiones definitivas, sí con conclusiones provisionales por vía de ensayo. (Informe sobre

plan decenal del Ayuntamiento de Montijo con cálculo de la renta local y de las necesidades locales.)

El método empleado ha sido ecléctico: unas veces (agricultura, ganadería, industria y comercio) mediante el cálculo de las producciones, y otras (servicios, transportes, etc.) con la actuación de índices de renta provincial y nacional.

Fácil resultaría a los órganos de la Administración central del Estado el dictar normas e instrucciones para poder llevar a cabo estos estudios de la renta, con la forma de recoger datos y obtener de ellos las necesarias consecuencias.

Recordemos el Mapa municipal de Abastecimiento y Transporte que los años pasados confeccionaban los Secretarios de los Ayuntamientos, como Secretarios de las Delegaciones Locales de Abastos.

Una vez obtenida la presión tributaria de este dato podrían sacarse importantes consecuencias de orden práctico:

1.º Posibilidad de establecer, o al menos pretender establecer, uniformidad entre las presiones tributarias de unos y otros Municipios, acabando con las injusticias de la distribución geográfica de los gastos locales.

2.º Servir de base para los planes de cooperación provincial y de inversiones estatales para obras y servicios de la competencia municipal, y en general para toda política de coordinación de las diversas Administraciones.

3.º Posibilidad de estudiar la unificación de tarifas por derechos y tasas y de ordenanzas-tipos.

4.º Buscar dentro de cada uno de los sectores que componen la renta local una igualdad de presiones tributarias, evitando las injusticias notorias que existen en este punto.

VI. Estudio del presupuesto municipal

Apriorísticamente se considera como presión tributaria municipal soportable el 3 por 100 de la renta local, y, por lo tanto:

$$Ct = \frac{3 \times R}{100}$$

Siendo: Ct = capacidad tributaria.

R = renta local.

Esta capacidad tributaria no es igual al presupuesto ordinario de ingresos, sino al total de los ingresos ordinarios, extraordinarios y especiales reconocidos y liquidados, menos los ingresos procedentes de economía privada, según la siguiente fórmula:

$$Ct = (Io + Ie + In) - Ip.$$

Siendo: Io = ingresos ordinarios liquidados.
Ie e In = ingresos extraordinarios y especiales reconocidos.
Ip = ingresos procedentes de economía privada.

Conocida de esta forma la capacidad tributaria, resulta cómodo calcular el importe global del presupuesto, siendo igual a dicha capacidad tributaria. Ahora bien, dentro del presupuesto hay gastos ordinarios o de consumo y gastos extraordinarios o de capital, y entonces:

$$Ct = Go + Ge.$$

Siendo: Go = gastos ordinarios.
Ge = gastos extraordinarios.

Esta dualidad de gastos nos llevaría a una dualidad de presupuestos o, por el contrario, a un presupuesto único con dos partes diferenciadas: presupuesto de consumo y presupuesto de capital. El primero contiene los gastos ordinarios de personal y material, entretenimiento y conservación de las obras y servicios públicos, gastos burocráticos, de representación, etc. El segundo, los gastos de primer establecimiento de obras y servicios.

La capacidad inversora del Municipio sería igual a:

$$Ci = Ge = Ct - Go, \text{ o sea}$$

La capacidad inversora la diferencia entre la capacidad tributaria y los gastos ordinarios.

Ahora ya estamos en situación para utilizar el presupuesto como instrumento de planificación económica. Suponiendo que la cifra total del mismo no llegue a la verdadera capacidad tributaria, es preciso ir incrementando paulatinamente su importe para al cabo de un determinado periodo hacer coincidir ambas cifras y lograr la ecuación:

$$\text{Presupuesto} = \text{Capacidad tributaria.}$$

Pero el presupuesto no es estático, sino que ha de comportarse como factor dinámico, al estar influenciado especialmente por dos circunstancias: las variaciones de la renta real y las variaciones de la renta nominal o dineraria por las constantes desvalorizaciones de la moneda.

Resulta sumamente interesante observar, como nosotros lo hemos observado, el que los gastos de una entidad local aparentemente han aumentado, cuando en realidad la presión tributaria ha descendido, o sea que los niveles de precios suben más de prisa que los presupuestos municipales de gran número de pueblos, si no en cifras absolutas si haciendo entrar en juego la población y las rentas locales en los distintos años de la comparación.

El Municipio X tiene una renta de 200 millones de pesetas y un actual presupuesto de 3.000.000 de pesetas. Considerando, como hemos considerado, como presión tributaria tolerable el 3 por 100, resulta:

$$\text{Pr. ideal} = \frac{3 \times 200.000.000}{100} = 6.000.000 \text{ de pesetas.}$$

El actual presupuesto de 3.000.000 se halla distribuido así: 2.500.000 pesetas para gastos ordinarios y 500.000 pesetas para inversiones.

Por razones de prudencia política es aconsejable la elevación paulatina de los ingresos hasta lograr la cifra de los seis millones. El incremento de los gastos ordinarios por año lo ciframos en 100.000 pesetas.

A la vista de todo ello, la capacidad tributaria y la capacidad de inversión en un periodo de diez años sería la siguiente:

| Años | Presupuesto | Gastos ordinarios | Gastos extraordinarios |
|-----------------|-------------------|-------------------|------------------------|
| 1.º | 3.000.000 | 2.500.000 | 500.000 |
| 2.º | 3.500.000 | 2.600.000 | 900.000 |
| 3.º | 4.000.000 | 2.700.000 | 1.300.000 |
| 4.º | 4.500.000 | 2.800.000 | 1.700.000 |
| 5.º | 5.000.000 | 2.900.000 | 2.100.000 |
| 6.º | 5.500.000 | 3.000.000 | 2.500.000 |
| 7.º | 6.000.000 | 3.100.000 | 2.900.000 |
| 8.º | 6.000.000 | 3.200.000 | 2.800.000 |
| 9.º | 6.000.000 | 3.300.000 | 2.700.000 |
| 10.º | 6.000.000 | 3.400.000 | 2.600.000 |
| TOTALES. | 49.500.000 | 29.500.000 | 20.000.000 |

En resumen, en el periodo de diez años, el Ayuntamiento de X recaudará 49.500.000 pesetas, gastando 29.500.000 en gastos ordinarios y pudiendo invertir un total de 20.000.000 de pesetas. La capacidad inversora será la suma de esos 20.000.000 de pesetas, más los superávits del ejerci-

cio anterior al primero del plan y el importe de la venta del patrimonio en el decenio.

VII. Realización del plan

De una parte conocemos las necesidades de los servicios económicos y de otra la capacidad de inversión del Municipio, y comparando ambos datos podremos fácilmente establecer los servicios a instalar o mejorar con cargo a esa capacidad de inversión, en conjunto durante los diez años y anualmente, a la vista del cuadro del apartado anterior.

Como ocurrirá casi siempre que la cifra de necesidades es muy superior a la cifra de posible inversión, resulta que el Municipio por sus propios medios es incapaz de llevar a feliz término el plan.

Entonces se establece y se determinan las obras que han de realizarse con cargo a los fondos municipales, y las que precisan ayuda del Estado, provincia, organismos paraestatales, etc.

Y, por último, se deben incluir unas bases o principios que regulen la actuación del Ayuntamiento para lograr la realización del plan. Estas bases determinarán las gestiones a realizar para conseguir las aportaciones del Estado, provincia y otros organismos, de acuerdo todo ello con la legislación vigente. (Ley de Construcción escolar, construcción de viviendas, Instituto Nacional de Colonización, legislación sobre obras de abastecimiento de agua a las poblaciones, alcantarillados y alumbramiento de agua, etc.).

VIII. Medidas complementarias

1.^a Simplificación de las operaciones administrativas y de la organización de los servicios para reducir los gastos ordinarios y hacer posible el aumento de las cantidades destinadas a inversiones. (Mecanización, racionalización, ficheros, plantillas apropiadas a las necesidades, etc.)

2.^a Implantación del Servicio de Inspección de Rentas y Exacciones para lograr una mayor recaudación, aun dentro de la misma organización de los servicios recaudatorios y de la política fiscal. (El Servicio de Inspección de Rentas y Exacciones no aumenta la presión fiscal, pues lo único que hace es combatir la defraudación en beneficio de los contribuyentes no defraudadores.)

3.^a Modificación, si fuere necesaria, de las ordenanzas fiscales existentes, para que dentro de una tónica de intensificar la recaudación lograr una más justa distribución de los gastos públicos.

4.ª Si a pesar de todas estas medidas no se lograra alcanzar la cifra de la capacidad fiscal, acudir a la carta económica.

Esta carta económica resultaría bien teniendo en cuenta el cálculo de la renta local, las presiones tributarias en cada uno de los sectores que la componen y la clasificación de las exacciones por el grupo de la renta que gravan.

La carta económica sería el mejor instrumento para la eficacia administrativa de los Municipios, ya que la Ley dicta disposiciones generales de aplicación abstracta, cuando la mayor parte de los Municipios están muy lejos de reunir esas condiciones normales que ha tenido en cuenta el legislador.

Posiblemente uno de los Municipios cuya hacienda se halla peor regulada por la Ley son los de tipo medio (de 10.000 a 20.000 habitantes), ya que tienen necesidades urbanísticas, costosas en la mayoría de los casos, y, sin embargo, la riqueza urbana es en proporción inferior a la rústica y a la industrial. Hoy salvan la situación a base de los derechos y tasas, y los impuestos sobre el consumo, desorbitando en gran parte la naturaleza de las tasas, para convertirlas en verdaderos impuestos. Por otra parte, llegan a una sobreimposición de la riqueza urbana, agravando el problema de la vivienda, ya que los alquileres difícilmente pueden aguantar tal presión.

IX. Coordinación de la política municipal con la estatal

De llevarse a efecto esta planificación económica, resultaría sumamente fácil a las Comisiones Provinciales de Servicios Técnicos el formar los planes de inversiones, nacidos al amparo del Decreto de 13 de febrero de 1957, y a las Diputaciones Provinciales, la redacción de los planes de cooperación provincial.

Así se lograría el que, efectivamente, las ayudas provinciales y estatales fueran a parar a los Municipios necesitados, haciendo desaparecer privilegios por causas ajenas a la idea del bien común.

Este procedimiento resulta completamente viable y muy dentro de las facultades y funciones del Servicio de Inspección y Asesoramiento, aunque para ello hubiere necesidad de organizar adecuadamente las Jefaturas provinciales del mismo, sin necesidad de tener que recurrir a nuevos instrumentos legales, sino simplemente a los vigentes en la actualidad.