

REVISTA DE ESTUDIOS DE LA VIDA LOCAL

Depósito Legal M. 1.582.-1958

AÑO XX

SEPTIEMBRE - OCTUBRE 1961

NUM. 119

I. SECCION DOCTRINAL

La planificación en la esfera local

por

FRANCISCO LOBATO BRIME

Secretario del Ayuntamiento de Consuegra (Toledo)

1. INTRODUCCIÓN

Nuestro siglo, especialmente con posterioridad a la primera guerra mundial, es eminentemente planeador. El Estado incrementa sus actividades, aumenta su campo de acción con el desarrollo de las empresas de economía mixta, con las nacionalizaciones, con las empresas públicas y en general con todas las formas de economía dirigida. Estamos en una era esencialmente estatizadora. El Estado actual tiende sus tentáculos hacia numerosas actividades que antes pertenecían al campo privado. Si nos preguntamos cómo desarrolla el Estado todas esas inmensas tareas que se echa sobre sus hombros, tendríamos que responder que a través de la actividad planificadora. El Estado planifica para desenvolver sus planes generales y controla o tutela los planes a realizar por los órganos periféricos, en nuestro caso Diputaciones y Ayuntamientos.

La palabra planificación tiene acepciones muy variadas. Para algunos significa socialismo. Para otros se refiere a la configuración de las ciudades, o bien designa los programas regionales de

desarrollo, o la organización científica de la industria. Sería fácil poner de relieve lo que estas diversas actividades tienen en común, pero sus diferencias son más importantes que sus semejanzas. Ante todo hemos de advertir, como dice Martín Lobo (1), que planificación no quiere decir necesariamente socialización, confusión que ha dado lugar a arduas polémicas que tienen por telón de fondo el temor a la amenaza de la libertad.

La planificación en el ámbito local es sumamente importante, ya que de la buena marcha de nuestras Entidades locales dependerá en gran parte el buen funcionamiento del Estado. Nada se consigue sin un plan de trabajo, sin orden ni método adecuado en el camino que se pretende andar. Con un plan preconcebido cualquier tarea se hace mucho más llevadera y fácil. En el ámbito local es sumamente importante la existencia de un plan. Nuestro legislador, consciente de esto, nos lo pone de manifiesto en la Ley de 15 de junio de 1960, que aprueba el régimen especial para el Municipio de Barcelona, obligando a la Corporación a redactar un «Plan general de acción municipal», que abarcará todos los sectores de la Administración.

Un plan de ámbito local, para que sea sistemático, coherente, unitario y completo, ha de abarcar principalmente una nueva reestructuración de los órganos municipales, principalmente funcionarios, un plan de obras y servicios, que tratará de desarrollar los que sea menester para lograr los objetivos que la Administración municipal pretente conseguir, y un plan económico que adecúe los medios con que se cuenta a los fines y objetivos que se trata de alcanzar.

2. CONCEPTO DE PLANIFICACIÓN Y DESARROLLO DE LA IDEA PLANIFICADORA

El extraordinario desarrollo que modernamente ha tomado la ciencia económica ha dado como resultado que diversos términos acuñados por la misma hayan tenido una aceptación general ha-

(1) MARTÍN LOBO, M.: *Realidad y perspectiva de la planificación regional en España*, «Revista de Estudios Agro-Sociales», núm. 33, diciembre 1960.

ciéndose de uso común y extendiendo su radio de acción a otras ciencias. Entre ellos tenemos el vocablo planificación. El mismo sirve frecuentemente para designar la puesta en marcha desde un punto de vista técnico de los medios necesarios para ejecutar una política que se considera como previamente prefijada por el Gobierno. Lejos de darse *a priori*, la política económica debe también ser previamente planificada o concebida. La planificación implica necesariamente el adoptar decisiones. De una manera aproximada se podría definir diciendo que constituye un esfuerzo sistemático por aumentar el número de objetivos logrados; haciendo conocer y comprender mejor los factores puestos en juego a través de la elección que implica cada decisión.

Planear significa ordenar la actividad de una persona individual o colectiva, de acuerdo con unas ideas directrices fijadas previamente, de tal manera que se logre en todo momento evitar la improvisación y el actuar sin un criterio determinado y previsto con anterioridad.

Planear es programar, es preparar. Con la planeación se quiere conseguir la utilización óptima de todos los medios de que se dispone para ejecutar un trabajo que nos hemos propuesto realizar de la forma más ventajosa y de acuerdo con unas bases fijadas de antemano.

Al planear es preciso actuar con un profundo conocimiento de la realidad presente y con unas dotes precisas de investigación de las realidades futuras. Al elaborar un programa se ha de atender a la experiencia propia y ajena y se precisa un vasto campo de conocimientos por parte del sujeto encargado de programar, ya que éste debe estar prevenido para, al trazar las líneas motoras de su plan, prever los obstáculos que a la ejecución de ese plan puedan sobrevenir.

Para que un plan sea realidad es preciso tener en cuenta los medios con que se dispone para conseguir los objetivos y vencer las dificultades que puedan presentarse.

Nos dice Marín Tejerizo (2) que en principio toda la actividad

(2) MARÍN TEJERIZO: *El Plan general de acción municipal en la Carta de Barcelona*, en esta REVISTA, núm. 112, 1960.

administrativa es susceptible de ser planificada: La de policía, la de fomento y la de servicio público. Pero solamente tiene sentido planear aquella actividad que, por exigir un gasto cuantioso, ha de ser ejecutada por etapas, porque la actividad que no esté subordinada a la disposición de medios puede ser llevada a la práctica inmediatamente, por lo menos en la generalidad de los casos. Es por ello por lo que la actividad de servicio público es típicamente planeable.

El planeamiento es una técnica de las empresas industriales privadas que la Ciencia de la Administración amplía a las Administraciones públicas; en la actividad de servicio público, que es la más similar a la actividad privada, será donde con más propiedad encaje la técnica del planeamiento.

Dice Fraga Iribarne (3) que la idea misma de la planificación es una versión original en las sociedades contemporáneas de una antigua idea política. «La principal característica de esta originalidad estriba en que las sociedades actuales no se plantean el tema de la planificación como una utopía, como un tipo ideal de gobierno que sirva para medir o contrastar una realidad muy distinta, sino como una necesidad urgente, y a la vez como una posibilidad perfectamente realizable. No es en la *Utopía*, de Tomás Moro, ni en la *Ciudad del Sol*, de Campanella, donde se sitúa el plan, sino en el país concreto, a la vuelta de unas cuantas reformas políticas o administrativas y sociales».

Con el cambio de siglo se produce una enorme transformación. De una época liberal e individualista como fue el siglo XIX se pasa a un período netamente intervencionista y planificador. Las causas de esta transformación son múltiples. El autor antes mencionado cita como principales las siguientes:

- 1) Los grandes defectos del sistema capitalista como organización económica.
- 2) La revolución de las organizaciones. Por todas partes nos encontramos con fenómenos de organización en gran escala. Los

(3) FRAGA IRIBARNE, M.: *Planificación y orden jurídico-político*, «Revista de Estudios Políticos», núm. 80, pág. 4.

últimos cincuenta años han contemplado un notable crecimiento en el número, tamaño y poder de las organizaciones de varias clases, que se extienden por todas las áreas de la vida.

3) La transformación de la mentalidad liberal y, por tanto, de sus postulados básicos por principios más prácticos y de base más real. A partir de mediados del siglo XIX, la ideología individualista va siendo progresivamente reemplazada, por teorías sociales universalistas.

4) Todo este conjunto de factores concluye en lo que se suele denominar la masificación. El fabuloso crecimiento demográfico y el manejo típico de las masas por medio de la propaganda y la disciplina, así como los grandes choques, de estas masas, sobre todo en la guerra total de nuestro tiempo han sido elementos decisivos en la tendencia hacia la planificación.

5) La formación de los dirigentes actuales es cada vez menos humanista y más tecnológica, es decir, propensa a la unificación y uniformación.

Todos estos motivos nos confirman la necesidad para las sociedades modernas de un plan general de organización (económica, social, política) y de que ello es posible y conveniente. Una política planificadora es precisa tanto para los países desarrollados que la necesitan para mejorar y hacer extensivos a toda la población los beneficios de un alto nivel de vida y de la seguridad social, como para los países subdesarrollados en donde es condición para subsistir, pues por medio de una inversión adecuada de capital en dichos países se consigue dar soluciones al paro, evitando el hambre y la miseria, y además se logra la prosperidad del país.

3. PRINCIPIOS A TENER EN CUENTA EN LA PLANIFICACIÓN

Robert A. Dahl (4) señala que la planificación conduce a soluciones conformes, en su esencia, a las tradiciones vivas actuales. Además sirve para poner de manifiesto las tradiciones y valores

(4) DAHL, Robert A.: *La politique de planification*, «Revue Internationale des Sciences Sociales», núm. 3, págs. 347 y ss., 1959.

que han perdido toda utilidad social porque no son capaces de integrar el comportamiento social, ya que nadie cree en ellas, o son con toda evidencia inadecuadas para resolver los problemas cuya solución parece indispensable a la supervivencia de la sociedad.

El autor citado enumera los siguientes en materia de planificación :

1.º Al aprobarse un plan, las decisiones y objetivos que se pretenden conseguir se fijan previamente. Intencionadamente se limita al período de vigencia del plan, pudiéndose en dicho período de tiempo introducir ligeras modificaciones a dicho plan.

2.º Una buena planificación exige que el análisis y la evaluación de la misma se realice durante todo el tiempo que dura dicha planificación, requiriéndose que los medios sean constantemente reevaluados y ajustados con relación a los fines.

3.º Al planear es aconsejable recurrir a un cálculo de anticipación cuando se trata de pronunciarse sobre el porvenir.

4.º Los autores recomiendan la adopción de un sistema de planificación estructural.

5.º Es preciso estudiar minuciosamente la conveniencia de la planificación, cuando su existencia puede influir en la incertidumbre de los acontecimientos políticos del país.

4. LAS CONDICIONES DE LA PLANIFICACIÓN

Existen importantes zonas en las que la planificación no puede ser eficaz. Estas limitaciones provienen del hecho de que un amplio acuerdo sobre los fines y medios no siempre se logran, bien porque el poder y la ideología entran en conflicto con la razón, o porque la evolución histórica es a veces tajante y radical en vez de seguir un curso progresivo y continuo o, en fin, porque la función planificadora se institucionaliza y tiende a volverse cada vez más conservadora. Sin embargo, parece que la planificación a juicio de Robert A. Dahl (op. cit., pág. 350) puede jugar un papel importante en los intervalos más o menos largos que separan dos periodos de cambios revolucionarios.

La planificación es una invención estrictamente occidental nacida de la tradición científica y racionalista de Europa, principalmente de la creencia tradicional en la posibilidad para el hombre de dominar su medio. Una acertada planificación está en la base de un buen desarrollo de cualquier sociedad moderna, ya que en la actualidad las sociedades de ideología política más dispar planifican. Los comunistas planifican para la sociedad sin clases; el laborismo inglés se ha conformado con el doble principio del «mínimo nacional», asegurando a todos una relativa equivalencia de oportunidades. Aún los gobiernos liberales tienen una política monetaria, una política fiscal, etc..., en definitiva, un plan limitado, pero un plan.

Entre las condiciones a tener en cuenta en la planificación, Dahl señala como más importantes las siguientes:

1) La existencia de una estructura societaria por oposición a una estructura comunitaria. Esto implica: una economía monetaria, un fuerte grado de urbanización, la existencia de una élite técnica y científica, un sistema institucional bien organizado fundado sobre el derecho, el orden impersonal, la responsabilidad funcional, etc.

2) La existencia de un buen sistema de captación y análisis de las informaciones, y de un sistema oportuno de comunicaciones que asegure, a partir de un punto cualquiera del sistema social, una difusión rápida de las decisiones y de las informaciones en todos los escalones del sistema.

3) La existencia, en una parte estable de la población, de hábitos característicos del pensamiento planificador: objetividad, análisis, integración, extrapolación, experimentación, imaginación utópica y estética; ya que el logro de la planificación depende en último término de los métodos que adopten los elementos dirigentes de la sociedad, tanto en el sector privado como en el sector público.

4) La existencia de una dirección política y económica favorable al progreso y fuertemente orientada hacia el porvenir.

El simple examen de estas condiciones muestra que un cierto grado de desarrollo económico y político es necesario antes que

la planificación pueda implantarse en una sociedad. Ensayar de planificar sin que estas condiciones sean previamente cumplidas, es ir a un fracaso cierto.

5. EXPERIENCIAS Y PELIGROS DE LA PLANIFICACIÓN

Dice Fraga (art. cit., pág. 47) que en la segunda mitad del siglo xx la planificación no es una utopía. Se da la misma en el campo regional, nacional e internacional y conocemos sus efectos en las distintas esferas de la actividad humana. Existen ejemplos de planificación total como en Rusia y China o limitada como ocurre en el resto de los países libres. La planificación hoy en día es un fenómeno general.

Algunos autores afirman que los errores que se pretenden curar en el régimen capitalista, serían agravados por la planificación. La concentración capitalista y el monopolio nunca producirán efectos tan graves como la total abolición de la propiedad, de los medios de producción y de la libertad de empresa.

Los economistas neoliberales afirman que la planificación no es inevitable, ni conveniente, ni siquiera posible, y, por otra parte, lleva a un estado servil, donde no hay sitio para la libertad y la cultura.

Los adversarios de la planificación entienden que no hay, propiamente, un bien común susceptible de planificación, en cuanto se rebase el cuadro mínimo de las necesidades públicas: seguridad, justicia, orden público, etc.

Según Hayek (5) «todo acto político es —o debe ser— un acto de planeamiento y entonces sólo puede haber diferencias entre buena y mala, entre prudente y previsor, o loca y miope, planificación».

Para Mannheim si la planificación crea la posibilidad de un «monopolio dictatorial de las posiciones dominantes», por otra

(5) HAYEK: *Camino de servidumbre*, pág. 36, citado por FRAGA en op. cit., página 12.

parte favorece la igualdad fundamental, base de la auténtica democracia.

Las experiencias de la planificación en muchos casos han sido satisfactorias. Los cambios que se producen en todos los órdenes pero especialmente en el social y económico son innegables. No parece, sin embargo, probado que la libertad de elección tenga que desaparecer necesariamente en régimen de planificación. No obstante, ciertas medidas autoritarias aparecen justificadas, así por ejemplo, en materia de empleo aparece justificada la orientación autoritaria del empleo con el fin de vencer el paro.

6. LA PLANIFICACIÓN REGIONAL

Dice Gabriel Ardant (6) que la expresión planificación regional es en apariencia opuesta y cabe preguntarse si no expresa un concepto inútil e incluso peligroso. Cualquiera que sea el régimen económico, plan significa elección. Esta elección de las inversiones más útiles a la colectividad es una consecuencia de la producción que se juzga deseable en los diferentes sectores. El planificador puede después crear más o menos perspectivas o directrices. Puede elegir el emplazamiento donde edificará la nueva fábrica siderúrgica o donde se construirá la nueva vía de comunicación. Puede para otras actividades, para otras inversiones menos masivas, dejar a la iniciativa pública o privada, debidamente asesorada, el cuidado de crear y desarrollar los nuevos planes que se juzgan deseables.

Cada región en los distintos países tienen unas características propias, por eso las inversiones han de realizarse teniendo en cuenta las condiciones peculiares de cada región.

El desarrollo económico de una región depende no sólo de sus recursos naturales, sino principalmente de la calidad de sus hombres, de su formación, de sus conocimientos técnicos.

Las ventajas fiscales y la concesión de subvenciones estimu-

(6) ARDANT, G.: *La planificación regional y el problema de la economía regional*, en «Revista de Economía», núm. 64, 1960.

lan la creación de nuevas empresas en las regiones donde existen.

Para que la planificación regional se perfeccione, se exige a juicio de Ardant (op. cit., pág. 330) lo siguiente:

1) Establecer programas regionales en donde consten los objetivos de producción ampliamente definidos y las propuestas de acciones individualizadas de gran envergadura, cuya realización depende en gran medida del poder central: instalación de una empresa siderúrgica en tal región y en tal lugar, establecimiento de una refinería de petróleo, excavación de un canal, etcétera...

2) La elaboración misma de los programas regionales ha mostrado claramente, y esto es una gran ventaja, la insuficiencia de los estudios de base: análisis de la vocación de los suelos, análisis industrial que determine la situación de las diversas industrias, las causas de su insuficiente productividad, el balance de los medios y las lagunas en lo que concierne a la enseñanza técnica, la formación y el perfeccionamiento.

3) Análogamente se hace sentir la necesidad de un mayor rigor en la definición de los objetivos y los medios.

La planificación se favorece a través de incitaciones y estímulos diversos.

Para Martín Lobo (7) la región ha de constituir la célula de un desarrollo económico-social equilibrado. Las demarcaciones político-administrativas difícilmente pueden coincidir con la región socio-económica del futuro. Este autor resume en doce conclusiones las bases para una auténtica planificación regional, de las que destacaremos las siguientes en forma concisa:

1. Es de todo punto necesario la existencia de un Plan Nacional de Desarrollo, en el que los planes regionales se inserten y conjunten.

2. Es urgente el estudio y delimitación de nuevas circunscripciones o demarcaciones regionales con criterio no meramente administrativo y estático, sino socio-económico y dinámico.

(7) MARTÍN LOBO, M.: *Realidad y perspectiva de la planificación regional en España*, en «Revista de Estudios Agro-Sociales», núm. 33, págs. 85-129, año 1960.

3. Debe insistirse en la descentralización de la enseñanza y de la investigación, realizando una verdadera y eficaz política de «infraestructuras nuevas».

4. El desarrollo regional precisa diversos órganos específicos. Hay que lograr la formación de equipos de «Planificadores», con preferencia entre los funcionarios del Estado con titulación superior.

5. Cualquier acción de tipo regional deberá ser precedida y seguida de una verdadera «planificación psicológica», para lo que se necesita crear, si no existiera, un órgano de carácter permanente que se ocupe del planeamiento regional y lo aliente.

7. EL PLANEAMIENTO LOCAL URBANÍSTICO DE ESPAÑA

Decía el preámbulo de la Ley de 12 de mayo de 1956 sobre Régimen del suelo y Ordenación urbana, que el planeamiento es la base necesaria y fundamental de toda ordenación urbana. Dicha Ley prevé la formación de planes territoriales y especiales. Los primeros son el Plan nacional de Urbanismo, los Planes provinciales y los comarcales y municipales. Los segundos se refieren singularmente a un aspecto de la ordenación, como la protección del paisaje, las vías de comunicación, la conservación del medio rural, el saneamiento de poblaciones o cualesquiera otras finalidades análogas.

El nuevo Estado español desde sus comienzos ha tenido una constante preocupación por el desarrollo económico de nuestras ciudades y Municipios y a tal objeto ordenó nuestro legislador en el artículo 29 de la Ley de 12 de mayo de 1956 que los Planes provinciales y los municipales generales de ordenación de Municipios capitales de Provincia o de más de 50.000 habitantes deberán ser formulados en el plazo que señale el Ministerio de la Gobernación. Los Planes generales de ordenación de los demás Municipios se redactarán en los plazos que fijen las Comisiones central o provincial de Urbanismo.

En cumplimiento de los preceptos legales en vigor, por los

órganos técnicos respectivos se ha llevado a cabo —al menos en las grandes ciudades— la confección de un plan de urbanización de dichas poblaciones.

Con relación, por ejemplo, a Madrid, diremos que el planeamiento urbanístico de la capital de España tiende a cumplir de manera satisfactoria una serie de grandes cuestiones de interés esencial para la vida de la ciudad (8). Tales son:

- a) El crecimiento de la población.
- b) La función de capitalidad nacional.
- c) El desarrollo de las actividades culturales y económicas, enseñanza, investigación, industria, comercio, turismo.
- d) La organización de las comunicaciones de todo orden; y
- e) La previsión del medio ambiente adecuado a la vida humana.

Digno de destacar en el ámbito local es el Plan Provincial de Ordenación de Barcelona (9). La ordenación provincial —urbana y rural— contenida en dicho Plan es una de las más esperanzadoras perspectivas de nuestro Urbanismo. En la presentación de la obra a que antes se ha hecho alusión, se nos dice: «La gran misión actual del Urbanismo es conseguir un desarrollo orgánico equilibrado que ponga freno a la congestión metropolitana e impida la despoblación de las áreas rurales. Podemos observar hoy en cualquier país civilizado dos corrientes de atracción igualmente definidas: la atracción que ejerce la gran ciudad sobre los moradores del campo y de las pequeñas ciudades, y la atracción del campo sobre los habitantes de la ciudad. La primera se manifiesta en una emigración acelerada y masiva que multiplica por dos el ritmo del crecimiento natural de nuestras capitales y de nuestras ciudades industriales. La segunda da como resultado el auge del turismo, el desarrollo de los transportes colectivos, la congestión de carreteras y la proliferación de colonias de veraneo, hoteles y demás insta-

(8) *Planeamiento Urbanístico de Madrid*, publicado por la Comisaría General de Ordenación Urbana de Madrid, pág. 9.

(9) *El Plan Provincial de Ordenación de Barcelona*, Ministerio de la Vivienda, Madrid, 1961.

laciones singulares, que sembradas a lo ancho de los paisajes rurales aceleran el proceso de humanización de nuestra geografía».

Urge cuanto antes llevar a cabo la confección, aprobación y realización de los planes de ordenación urbana de nuestras ciudades y Municipios. Al ejecutar este trabajo tengamos presente lo que nos dice el gran sociólogo Lewis Mumford, en el prólogo de su libro *La cultura de las ciudades*: «Hoy comenzamos a ver que el mejoramiento de las ciudades no es un asunto que pueda resolverse mediante pequeñas reformas unilaterales: la confección del plan de la ciudad implica la tarea más vasta de reconstruir nuestra civilización».

La acción urbanística en los futuros planes de urbanización de nuestras poblaciones abarcará los siguientes apartados: a) Medidas encaminadas a favorecer el poblamiento equilibrado. b) Planeamiento urbanístico y desarrollo del Plan de cada Provincia. c) Medidas administrativas. d) Obra urbanística, programas de actuación.

Realmente todas estas medidas se encaminan a lograr la mejor realización de los planes de urbanización.

8. LA PLANEACIÓN EN LA ESFERA FUNCIONARIAL

Son los principios organizativos referentes a los funcionarios locales, los que necesitan de un detallado y cuidadoso estudio al objeto de lograr una mejor organización de nuestros Municipios, una mayor eficacia de la actividad administrativa que en cada Entidad local se ha de desarrollar y una mejor distribución de las competencias propias de cada órgano municipal.

Para lograr una mejor distribución orgánica en nuestras Entidades locales, contamos con un órgano central encargado de orientar y dirigir todas estas reformas que puedan sufrir los órganos que componen nuestra Administración local. Se trata del Servicio de Inspección y Asesoramiento de las Corporaciones Locales, una de cuyas misiones es asesorar y orientar a di-

chas Corporaciones, recoger enseñanzas y experiencias y estudiar y exponer procedimientos que entrañen economía y eficacia.

A poco que se conozca la realidad del funcionario local, salta a la vista que es preciso realizar aún importantes reformas en la organización y funcionamiento de dichos funcionarios. Sin duda, con posterioridad al Estatuto de Calvo Sotelo de 1924 han sido muy grandes los avances que en este terreno se han hecho, pero creemos que en este campo la reforma aún se encuentra en un término medio. Es preciso independizar al funcionario local de la política municipal, y en este sentido es muy conveniente se cree el Cuerpo Nacional de Funcionarios administrativos de las Corporaciones locales, con lo cual se lograría independizar a los mismos de los vaivenes de la política local, se les daría un mayor estímulo al poder ascender con los años a poblaciones de superior rango y se lograría, con un estudio real de las necesidades municipales, adecuar al funcionario al cumplimiento estricto de sus obligaciones, evitando la empleomanía municipal y el excesivo número de los componentes de las plantillas vigentes en muchas de las Corporaciones locales.

Al crearse un Cuerpo uniforme de funcionarios administrativos de las Corporaciones locales, se podría proceder a cubrir vacantes en parte por concurso entre los mismos funcionarios y en parte por oposición restringida, con lo que se lograría que los más capaces ocupasen pronto puestos importantes dentro de la Administración local española.

Creemos que de esta forma se lograrían simplificar las operaciones administrativas, se reduciría el número de funcionarios por la utilización de los métodos modernos sobre mecanización y racionalización administrativa, y al reducirse los gastos se podría fácilmente atender mejor al funcionario en orden a las retribuciones de que goza.

La tarea en sí no es fácil, pero creemos que una planificación orgánica en la esfera local sería un paso decisivo en orden a la buena marcha de nuestras Corporaciones locales.

9. EL PLANEAMIENTO ECONÓMICO LOCAL

Es, sin duda, en el terreno económico, donde conviene más la actuación con arreglo a un plan. Los artículos 101 a 105 de la Ley de Régimen local señalan una amplia competencia para los Municipios. En análogo sentido, los artículos 242 y siguientes nos muestran la competencia de las Provincias. Para el cumplimiento de este amplio cometido, las Entidades locales necesitan los medios adecuados. Estos medios los obtienen las Corporaciones locales a través de los presupuestos ordinarios, extraordinarios y especiales. Pero por regla general, los medios son insuficientes para atender a los amplios fines que caen dentro de la esfera de competencia de los organismos locales. Por eso se precisa una ordenación de las necesidades a satisfacer y una mejor estructuración de los medios con que se cuenta para el cumplimiento de aquellos fines.

Es preciso que la imposición municipal cumpla los principios de justicia tributaria. Los recursos que las Haciendas locales tienen han de obtenerse obedeciendo a los principios de igualdad ante las cargas públicas. Se debe tender a buscar en cada Entidad local una igualdad de presión tributaria en cada uno de los sectores que componen la renta local, para lo cual es necesario analizar durante un determinado período de tiempo las distintas formas de ingreso municipal y ver si la presión tributaria existente puede considerarse como soportable.

Cada contribuyente debe aportar al erario municipal una cantidad que le suponga un sacrificio igual que al resto de contribuyentes. Lo que quiere decir que ha de tributar más aquél que tiene mayores ingresos en el Municipio.

Esto, que a simple vista parece sencillo, no lo es tanto en la realidad debido al margen que da la Ley a las Corporaciones para poner un tipo mayor o menor en los tributos a pagar a las Corporaciones locales. Juegan en el momento de aprobarse las Ordenanzas impositivas una serie de factores que hacen, a ve-

ces sin notarlo, gravar más a aquellas personas o entidades que no tienen una adecuada representación en el momento de aprobarse la correspondiente Ordenanza. Por eso pensamos que por el legislador y a través del Servicio Nacional de Inspección y Asesoramiento deberían darse Ordenanzas tipo en materia impositiva, a fin de limitar la discrecionalidad, que a veces se convierte en arbitrariedad, de las Corporaciones locales.

Es la materia económica la que tiene más importancia en la esfera local y aunque la reforma de 1953 robusteció en gran manera las Haciendas de nuestras Corporaciones locales, se hace preciso que recogiendo la experiencia de estos años y las necesidades del momento presente, se dicten nuevas normas impositivas en el ámbito local que tiendan a una mejor distribución de los impuestos y a una igualdad en la presión tributaria sobre los habitantes de una localidad. Mahillo Santos en su trabajo sobre la planificación económica local (10), nos dice que apriorísticamente se considera como presión tributaria municipal soportable el 3 por 100 de la renta local.

10. LA PLANIFICACIÓN LOCAL REALIZADA POR EL ESTADO

En cumplimiento del artículo 16 de la Ley de Presupuestos entonces vigente, se dicta el Decreto de 13 de febrero de 1958, para regular la tramitación de los planes de obras y servicios de carácter predominantemente local o provincial. En el artículo antes citado se establecen las directrices para la elaboración, financiación y desarrollo de los planes provinciales, disponiéndose una estrecha colaboración y ayuda de la Administración central a las Comisiones provinciales de Servicios Técnicos en la confección y ejecución de dichos planes.

Las principales disposiciones que regulan esta materia, son: el Decreto de 13 de febrero de 1958, la Orden para su ejecución

(10) MAHILLO SANTOS, J.: *Planificación económica local*, «Documentación Administrativa», núm. 37, 1961.

de 29 de marzo de 1958 y la Orden de 2 de abril de 1959, que da normas sobre contratación, intervención y ordenación de pagos y gastos de las obras y servicios incluidos en los planes provinciales aprobados por la Comisión Delegada de Asuntos Económicos.

En los planes provinciales de ámbito local se comprenderán especialmente las obras que se refieran al abastecimiento de aguas y saneamiento, electrificación, comunicaciones, pequeños regadíos, centros sanitarios, culturales, religiosos, de asistencia social y mercados. El objeto, por tanto, de los planes provinciales y comarcales, es las obras o servicios de carácter eminentemente provincial o local, que precisen para su ejecución la colaboración económica del Estado o de organismos paraestatales. Se excluyen los planes nacionales para realizar objetivos concretos: construcción de escuelas (leyes de 18 de julio de 1956 y 23 de diciembre de 1957), urbanización (Ley de Régimen del suelo y Ordenación urbana de 12 de mayo de 1956) y colonización (Decreto de 13 de febrero de 1958 sobre colonización interior, y Decreto de 8 de mayo de 1961 que modifica el anterior).

Se prohíbe la concesión de toda clase de ayudas económicas a cargo del Estado que no figuren aprobadas en el plan elaborado por la Comisión provincial de Servicios Técnicos, que tienen como misión la justificación y propuesta de las obras que hayan de incluirse en los planes provinciales o comarcales. Estas Comisiones elevarán a la Presidencia del Gobierno antes del día 1 de septiembre de cada año, y con relación al siguiente ejercicio, las propuestas de las obras y servicios cuya ejecución precise la ayuda del Estado u organismos paraestatales. Recibidas en la Presidencia del Gobierno las propuestas de las Comisiones de Servicios Técnicos, por la sección de Planes Provinciales de dicha Presidencia, creada por Orden de 14 de enero de 1961, se estudiarán y se propondrá el orden de prioridad de las obras a realizar, de acuerdo con los índices establecidos. Los planes se elevan a la Comisión Delegada correspondiente para su aprobación. Los acuerdos que adopte esta Comisión Delegada del Go-

bierno se comunicarán a la Sección de Contabilidad de los Ministerios interesados para que por los mismos sean asignados a cada Comisión de Servicios Técnicos los créditos correspondientes. La aprobación de un plan por la Comisión Delegada de Gobierno a que corresponda implicará la declaración de utilidad pública.

La Orden de 2 de abril de 1959, dice además que los acuerdos de la Comisión Delegada de Asuntos Económicos, aprobando los planes sometidos a la misma, serán comunicados también por la Presidencia del Gobierno a las Comisiones provinciales de Servicios Técnicos, a la Dirección General del Tesoro, Deuda Pública y Clases Pasivas, y a las Delegaciones o Subdelegaciones de Hacienda respectivas. Estas comunicaciones contendrán el detalle de las obras aprobadas y de los créditos y aportaciones comprometidos para su financiación. Si el crédito del Estado comprende más de una anualidad, figurará el correspondiente a cada año.

La Comisión Delegada de Asuntos Económicos puede encomendar la ejecución de determinadas obras a la Administración central con arreglo a lo previsto en el artículo 6 de la Orden de 29 de marzo de 1958.

En casos excepcionales, la Presidencia del Gobierno podrá acordar la ejecución de las obras por las Corporaciones locales cuando concurren los requisitos que señala el número 4 de la Orden de 2 de abril de 1959.

11. LA PLANIFICACIÓN LOCAL REALIZADA POR LAS DIPUTACIONES

Las Diputaciones provinciales realizan su labor de planeamiento en la esfera local a través de los planes de cooperación provincial. La cooperación provincial se coordina con los planes provinciales de inversión para obras y servicios y supletoriamente las Diputaciones atienden a través de dicha cooperación a llenar las lagunas que puedan surgir por escasez de medios económicos o por falta de asistencia técnica.

Es importante tener en cuenta que, al margen de los planes

provinciales de inversión, el legislador tiene especial interés en que cada vez sea mayor la contribución de las Diputaciones a la cooperación y asistencia a las Entidades municipales. Así, aparte de una más detallada regulación de esta institución en la moderna Ley de Régimen local (arts. 255-259), el Reglamento de Servicios dedica el título cuarto a la cooperación provincial a los Servicios municipales (arts. 156-182). A su vez, el Decreto 623/1960, de 7 de abril, por el que se aprueba el ordenamiento de la Administración local para su aplicación en las Provincias ecuatoriales de Fernando Poo y Río Muni, establece en el artículo 67 una Comisión en la Diputación provincial para preparación y estudio de los asuntos de cooperación y asistencia a Entidades municipales. Esta Comisión no la preveía nuestra Ley de Régimen local. Posteriormente, en dicho Decreto, se dedica un capítulo a regular esta materia y se concreta la asistencia en la ayuda económica o envío de personal administrativo o técnico. Hay, por tanto, una gran preocupación en nuestro legislador por ayudar lo más posible a mejorar el nivel de vida de nuestros pueblos y Provincias. Se dan normas unificadoras con el fin de lograr una mejor distribución de los créditos entre las distintas Provincias. Se trata de evitar favoritismos y anomalías en la distribución de los créditos consignados. De esta forma es de esperar que las normas un tanto utópicas que se contienen en los artículos 101 y siguientes de nuestra Ley de Régimen local, se conviertan en realidad efectiva al establecerse los servicios imprescindibles para nuestros pequeños Municipios, especialmente en lo referente a electrificación, agua potable, medios de comunicación, campos escolares de deportes, pavimentación de calles, urbanización, etc.

12. ALGUNAS REALIDADES DE ESTA PLANIFICACIÓN LOCAL

A) *Diputación provincial de Madrid*

El plan bienal ordinario 1961-1962, redactado para desarrollo de la cooperación provincial a los Servicios municipales, es apro-

bado por dicha Diputación provincial en su sesión del día 30 de junio de 1960.

El resumen valorado del plan bienal mencionado por conceptos, es el siguiente:

| | |
|--|---------------------|
| Abastecimiento de agua | 29.946.400,— |
| Casas Ayuntamiento | 4.380.000,— |
| Casas de Médico y Clínicas | 6.600.000,— |
| Cementerios | 3.040.000,— |
| Mataderos | 4.150.000,— |
| Servicios sanitarios e higiénicos | 6.580.000,— |
| Líneas eléctricas | 8.010.000,— |
| Construcciones escolares, culturales y deportivas | 6.000.000,— |
| Caja de Cooperación | 10.000.000,— |
| Imprevistos | 11.293.600,— |
| <i>Total pesetas</i> | <u>90.000.000,—</u> |

B) *Diputación provincial de Toledo*

Con el título de «Veinte años de paz y de trabajo» publica dicha Diputación una Memoria de las actividades más destacadas de la misma durante los años 1940 a 1960. Como resumen general de las subvenciones concedidas en los cuatro planes de cooperación a los Servicios municipales, transcribimos lo siguiente:

| | Plan 1954-55 | Plan 1956-57 | Plan 1958-59 | Plan 1960-61 |
|------------------------------------|---------------------|---------------------|---------------------|---------------------|
| Abastecimiento de aguas ... | 4.249.305,00 | 6.701.360,00 | 6.469.720,00 | 5.858.000,00 |
| Cementerios | 565.000,00 | 833.274,00 | 109.537,49 | 389.965,00 |
| Casas Ayuntamiento | 75.000,00 | | 1.033.363,73 | 1.065.000,00 |
| Mataderos | 40.000,00 | 50.000,00 | | |
| Obras urgentes | 38.399,06 | 361.848,93 | 305.344,64 | |
| Lavaderos | | 125.000,00 | | 180.000,00 |
| Mercados | | 100.000,00 | | |
| Centros telefónicos | | 450.000,00 | | |
| Saneamiento y pavimentación | | | 525.000,00 | 950.000,00 |
| | <u>4.967.704,06</u> | <u>8.621.482,93</u> | <u>8.442.965,86</u> | <u>8.442.965,00</u> |

C) *Diputación provincial de León*

Con el título de «Diez años de gestión» publica la Diputación provincial de León un resumen de la actividad de la misma de los años de 1946 a 1956. Por no hacer demasiado extensa la transcripción de las cantidades dedicadas a cada uno de los servicios, diremos que la gran mayoría de las inversiones se realizan en el abastecimiento de aguas, abrevaderos y lavaderos, y alumbrado eléctrico. Menores cantidades se dedican a mataderos y mercados, cementerios, alcantarillados, comunicaciones, botiquines de urgencia y centros rurales de higiene y casas de médicos.

D) *Diputación provincial de Asturias*

En la Memoria de 1957 aparece una relación de la distribución de los fondos destinados a la cooperación provincial.

Como resumen podemos decir que en todas las Memorias que hemos examinado de las distintas Diputaciones, prácticamente la mitad, o al menos una tercera parte de los presupuestos del plan de cooperación lo absorben los abastecimientos de agua de los distintos pueblos de España. En algunos casos, incluso las cantidades consignadas para el abastecimiento de agua asciende a los dos tercios o más del plan bienal de cooperaciones. Con ello se puede observar un criterio bastante unánime en nuestras Diputaciones provinciales a fin de dotar convenientemente a los pueblos de España de agua potable.

13. BASES PARA EL PLANEAMIENTO LOCAL

En la actualidad, el desarrollo económico total de un país lleva consigo, quierase o no, el estudio de las características de sus pueblos, Provincias y regiones, que integran la economía nacional. Por tanto, bases similares regirán el planeamiento local y nacio-

nal. Dice A. Lewis (11) que la planeación comprende toda la acción que un Departamento gubernamental se propone realizar. «Cada Departamento tiene que decidir qué está tratando de hacer y cómo y cuándo lo intenta hacer, y esto es todo lo que la planeación comprende —para la educación, defensa, conservación de los recursos naturales, planeación urbana y rural y red de comunicaciones—, porque en todo lo que es responsable el Gobierno debe tener un plan de sus objetivos».

Relacionando lo dicho en el desarrollo de este trabajo, podemos sentar las bases que podrían regir el planeamiento local:

1.^a Es necesario proceder a reorganizar el funcionariado local, creando, si es posible, un Cuerpo de funcionarios administrativos en la esfera local con lo que se estructurarían mejor las plantillas vigentes en los distintos Ayuntamientos, ya que bastaría estudiar con detenimiento diferentes Ayuntamientos con poblaciones diversas para a la vista de los resultados obtenidos, aplicar normas análogas a los Municipios de población similar o características semejantes.

2.^a Urge que por los órganos técnicos adecuados del Ministerio de la Vivienda se proceda a confeccionar planes de urbanización de los distintos Municipios españoles. A tal objeto sería menester que en cada Delegación provincial de la Vivienda existiese un equipo técnico, encargado de ir confeccionando los planes de urbanización de los diversos pueblos que componen dicha Provincia. De esta forma se lograría embellecer más nuestros Municipios al existir un plan de urbanización al que deberían sujetarse en lo sucesivo las nuevas construcciones que se efectuasen, dejándose a un lado el anacrónico procedimiento de las alineaciones, que muchas veces se fijan un poco arbitrariamente.

3.^a En el orden económico se requiere un adecuado y detenido estudio de los diferentes presupuestos municipales, a fin de nutrirlos con ingresos que, en los casos que provengan de los contribuyentes, obedezcan a los principios de justicia tri-

(11) LEWIS, A.: *La planeación económica*. México, 1932.

butaria. Para ello se requiere que las oportunas ordenanzas de exacción municipal se confeccionen atendiendo a gravar proporcionalmente a la renta que cada contribuyente obtiene del Municipio.

4.ª El Ayuntamiento debe tener un plan de las obras y servicios a realizar en un cierto período de tiempo que es aconsejable no sea largo, estableciendo una escala entre los mismos en orden a su importancia.

5.ª Es aconsejable 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, si bien este objetivo se logra parcialmente al ser un gran número de los componentes de la Diputación quienes también forman parte de la Comisión provincial de Servicios Técnicos, por lo que con bastante conocimiento de causa pueden distribuirse los diferentes créditos a tenor de las necesidades de cada Municipio.

14. CONCLUSIÓN

Como conclusión de lo que venimos diciendo, hemos de hacer constar que la racionalización y mecanización de las oficinas modernas exigen un programa de actuación en nuestras Corporaciones locales, a fin de modernizarlas, actualizar sus servicios y ponerlas al día a tenor de las modernas técnicas organizativas.

A este respecto, es preciso que existan órganos planificadores dedicados a mejorar el funcionamiento de las oficinas de nuestros Ayuntamientos, mediante una participación activa y una dirección adecuada en sus funciones.

La planificación ha de ser flexible y no debe planearse con mucha anticipación. Dice A. Lewis (op. cit., pág. 125), que proyectar y publicar una lista de objetivos no es planear; la planeación real viene cuando el Gobierno emprende la acción para realizar estos objetivos.

Debe crearse en los Municipios de España un interés en todos los funcionarios por los problemas de la planificación, pues ello logrará mejorar la organización y actividad de nuestros Municipios, elevar el nivel de vida de los funcionarios, conseguir un mayor rendimiento en su actividad, y crear un ambiente psicológico que facilite todas estas mejoras que se propugnan.