

III. ESTADISTICA

El Plan de Desarrollo Económico y Social y su aplicación al ámbito local

SUMARIO: 1. *Introducción.*—2. *Características del subsector público local.*—3. *Aplicación del Plan de Desarrollo al ámbito local.*—4. *Cooperación de las Corporaciones locales al Plan de Desarrollo: objetivos a cubrir.*—5. *Medidas necesarias para el mejor logro de los objetivos: A) De carácter financiero. B) De naturaleza político-administrativa.*—6. *Alcance del Plan cuatrienal en el orden local.*—7. *El programa de inversiones locales y su financiación.*

1. INTRODUCCIÓN.

Por Ley de 28 de diciembre de 1963 fue aprobado el Plan de Desarrollo Económico y Social para el cuatrienio 1964-1967, que persigue el objetivo de promover el crecimiento económico y el progreso social de España, el desenvolvimiento de la cultura, el logro de un mayor bienestar y la elevación del nivel de vida, dentro de las exigencias de la justicia social, y al servicio de la dignidad y libertad del hombre.

Contiene un Programa de Inversiones del sector público y fija normas para estimular la acción coadyuvante de la iniciativa privada, tendente a la mejor consecución de los fines que se tratan de cubrir.

El Plan atiende a todos los sectores de la actividad nacional y, de manera preferente, el subsector público local. La Comisión de Obras y Servicios de las Corporaciones locales hizo, en su día, una estimación de necesidades, y planteó, con evidente realismo, la actual situación de unas y otros. De manera expresa, fija el Plan las directrices de la acción del Estado en el ámbito local y señala la conveniencia de que las Corporaciones locales lo secunden de manera decidida. También constituye un claro programa de la actuación futura de las expresadas Corporaciones en sus cuatro años de vigencia.

De todo ello se deriva el interés que encierra su estudio desde el punto de vista estrictamente local, al objeto de determinar su alcance y viabilidad y las repercusiones que necesariamente ha de tener en la vida local.

2. CARACTERÍSTICAS DEL SUBSECTOR PÚBLICO LOCAL.

Como muy bien se dice en el propio Plan, el sector público está compuesto de tres grandes esferas: la Administración del Estado, los Organismos autónomos y las Corporaciones locales.

Su importancia relativa se pone de manifiesto si consideramos que del total de recursos absorbidos por el sector público, el 68 por 100 corresponde a la Administración central; el 20 a los Organismos autónomos, y el 12 por 100 restante a las Corporaciones locales.

Se afirma ya en el propio texto del Plan que «es indudable la urgente necesidad del acondicionamiento de los núcleos rurales y urbanos, debido a que la amplia difusión de los modos de vida más adelantados está generando un progresivo abandono del campo, al crear una insatisfacción en las comunidades menos avanzadas cuando se ponen en contacto, directa o indirectamente, con otras más progresivas». Y se añade «que si verdaderamente es deseable el abandono de las tierras poco productivas y la aplicación de las fuerzas de trabajo así liberadas a procesos más rentables, esta emigración no es deseable cuando se realiza de forma indiscriminada, afectando también a tierras más productivas o susceptibles de convertirse en tales, y cuando el empleo de los antiguos campesinos tiene lugar en actividades que suponen una ocupación coyuntural».

Las Corporaciones locales, dispuestas como se hallan a tomar una participación más activa en el desarrollo económico nacional, han de enfrentarse y tratar de resolver, con la ayuda del Estado, algunos problemas, de singular trascendencia, entre los que destacan los siguientes:

a) La excesiva proliferación de los Municipios. Nada menos que el 36,7 por 100 de los Municipios tienen una población inferior a 500 habitantes. Si elevamos el límite a 2.000, la cifra de Municipios con población inferior a la señalada alcanza al 73,5 por 100 del total; sin embargo, la población residente en ellos supone tan sólo el 14,7 por 100 de los españoles. Esta dispersión de la población hace más costoso dotar a todos los Municipios de las adecuadas condiciones de habitabilidad.

b) La falta de diversificación de la economía en la mayor parte de las Provincias, de agricultura pobre y deficientemente explotada, el lento progreso de la productividad, y la distribución de la propiedad en forma que impide la constitución de explotaciones de dimensiones convenientes, suponen frenos potentes al desarrollo económico y social de estas regiones.

c) La desigual distribución de la renta provincial *per capita*, que atrae a la población de las zonas de rentas bajas hacia los núcleos urbanos e industriales, e incluso determina la emigración al extranjero. El fenómeno inmigratorio limita las posibilidades de un desarrollo ulterior de las zonas atrasadas y reduce la rentabilidad económica y social de las inversiones en ellas realizadas.

d) La limitada capacidad financiera de las Corporaciones locales, en gran parte consecuencia de las causas anotadas.

3. APLICACIÓN DEL PLAN DE DESARROLLO AL ÁMBITO LOCAL.

En el artículo 6.º de la Ley del Plan de Desarrollo se establece que la acción del Estado en la elevación del nivel de vida de las regiones o zonas económicamente de baja renta por habitante, se realizará mediante:

- a) El fomento de la industrialización, creando los polos de desarrollo, de promoción o los polígonos industriales que se estimen necesarios.
- b) La mejora agraria, aplicando las medidas que se detallan en el propio Plan, y
- c) La modernización de los servicios y su racionalización.

A estos efectos, se indica también que el Estado procurará la colaboración activa de la Provincia, como unidad político-administrativa, y de los Municipios en la acción de desarrollo regional.

Y, de otra parte, el Estado cooperará al sostenimiento y desarrollo de las obras y servicios locales, en forma creciente, a fin de que el equipo urbano y rural alcance un nivel en consonancia con el desarrollo económico nacional.

Se ha pensado fundadamente en una política definida de reestructuración de Municipios que tienda a consolidar aquellos cuyas perspectivas de evolución sean mejores, naturalmente de acuerdo con criterios suficientemente precisos, y flexibles a la vez, que garanticen una mayor eficacia de la influencia planificadora, sin afectar a la competencia propia de las Corporaciones locales.

4. COOPERACIÓN DE LAS CORPORACIONES LOCALES AL PLAN DE DESARROLLO: OBJETIVOS A CUBRIR.

Se dispone en el artículo 2.º de la ya citada Ley del Plan de Desarrollo, que las Corporaciones locales acomodarán su acción a los objetivos de la política de desarrollo, y a las directrices y al Programa de Inversiones del Plan de Desarrollo, sin perjuicio de llevar a cabo las obras y servicios de su competencia, con arreglo a la Ley de Régimen local.

Esta Ley señala a las citadas Corporaciones unas obligaciones mínimas, las reconoce una esfera de competencia que se concreta en la atribución específica de determinados servicios, los cuales no han podido ser atendidos debidamente, en la mayoría de los casos, por insuficiencia de medios económicos para satisfacer las necesidades comunes de los habitantes de los Municipios y de las Provincias.

En el Plan se declara que las obras y servicios que tienen a su cargo las Corporaciones locales constituyen un considerable incremento del capital social de la Nación, e influyen directamente en la mejora del nivel de vida de la población, al propio tiempo que crean unas condiciones favorables para el desarrollo de las actividades productivas y del turismo, estableciendo las bases de la estabilidad social, objetivo primordial del Plan.

La tarea que a las Corporaciones locales incumbe en la realización del Plan de Desarrollo se manifiesta—según se dice en el texto del Plan—en el triple aspecto: económico, social y político-administrativo.

En el aspecto económico se trata de realizar una política de promoción del desarrollo regional, creando las condiciones favorables adecuadas. Para esta misión, las Corporaciones cuentan, en principio, con la colaboración del Estado, mediante la realización directa por éste de importantes obras en el ámbito local, o la concesión de subvenciones que complementen la capacidad financiera de aquéllas.

En esta planificación económica regional debe dedicarse gran atención a la expansión de los servicios mínimos locales, programándose su realización con la participación destacada de las respectivas unidades administrativas.

Los objetivos sociales del Plan no se concretan sólo en la elevación general del nivel de vida, sobre todo el de las clases más necesitadas, para el logro del debido bienestar de la población, sino que se insiste una vez más en que el objetivo primordial es el logro de la estabilidad social, fundamentalmente mantenida hoy en España por la influencia de los Municipios medianos y pequeños—son palabras del Plan—, en los que predomina la actividad agrícola. Para alcanzar esta finalidad es necesario que paralelamente a una mejora de la distribución personal de la renta, se busque su más perfecta distribución territorial, aprovechando los recursos naturales y humanos y estimulando el desarrollo de aquellas zonas cuya fuente principal de sustento es una agricultura pobre y deficientemente explotada.

Las Corporaciones locales, que conocen los problemas sociales de las comunidades humanas que rigen, pueden orientar acertadamente el establecimiento de nuevas actividades productivas o la reforma de las existentes, contribuyendo a mantener el equilibrio social.

En el orden político-administrativo es evidente que las Corporaciones deben coordinar la actividad señalada con la correspondiente al conjunto de la vida nacional, sin perjuicio de la autonomía necesaria para el cumplimiento de sus fines. Y en este sentido es preciso articular un sistema

financiero que proporcione los recursos necesarios y, de otra parte, evitar la superposición de organismos que actúan en el ámbito local, intensificando, en su lugar, la participación de las Corporaciones locales en las decisiones de localización de las inversiones programadas en los planes nacionales o regionales.

De esta forma podrán ser abordados los problemas del subsector local, a que aludimos en las líneas anteriores, consiguiendo una mejora evidente de la vida de las poblaciones en las pequeñas áreas.

5. MEDIDAS NECESARIAS PARA EL MEJOR LOGRO DE LOS OBJETIVOS:

A) *De carácter financiero.*

Según se expone en el texto del Plan, el problema crucial con que se enfrentan las Corporaciones locales en relación con el Plan de Desarrollo es el de la adaptación de su sistema financiero a las necesidades derivadas del fortalecimiento de su estructura económica, basada hoy, como hemos dicho, en una agricultura poco progresiva y, aun en aquellos casos en que la economía está más evolucionada, está ligada a los cambios de la coyuntura general y de la estructura económica.

La Ley de 31 de diciembre de 1962 no sólo trató de hacer menos regresivo el sistema impositivo local, sino que dió mayor participación a las Haciendas locales en la Contribución territorial urbana y en las cuotas de licencia fiscal del impuesto industrial, simplificando el sistema de ingresos y logrando una mayor economía en los gastos de recaudación.

Como medidas complementarias, se reseñan en el Plan las siguientes:

a) Incrementar la participación de las Corporaciones en otros impuestos estatales o establecer un sistema de recargos sobre las cuotas de determinados impuestos, que tengan la suficiente flexibilidad.

b) Coordinar las Haciendas locales con la del Estado de acuerdo con las directrices señaladas por la Ley de 26 de diciembre de 1957, para lograr una mayor eficacia económica y social de ambas imposiciones, una mejora de la administración fiscal, reduciendo la presión tributaria indirecta y una disminución de las diferencias reales apreciables de la carga fiscal entre las distintas Haciendas locales.

Esta coordinación debe ponerse de manifiesto especialmente en la compensación a las Haciendas locales de las exenciones o reducciones de impuestos provinciales o municipales otorgadas por el Estado, y la vigencia de las exenciones fiscales a favor de las Corporaciones, contenidas en la

Ley de Régimen local, que en ocasiones se ven afectadas por leyes posteriores.

c) Establecer un sistema de subvenciones estatales de carácter racional y regular, que elimine la dispersión existente en la actualidad y que sea utilizado tanto para financiar la participación del Estado en las inversiones locales como las ayudas del mismo a los gastos de sostenimiento de los servicios correspondientes a los Municipios de economía débil, o de aquellos servicios que, por su carácter general, deben correr, en todo o en parte, a cargo del Estado, como los de justicia, enseñanza o comunicaciones.

d) Regular un sistema de crédito más flexible por lo que se refiere a los tipos de interés, plazos de amortización y garantías exigidas para su concesión, de tal forma que la mera inserción de las obras y servicios locales en planes generales aprobados por el Gobierno debe ser causa suficiente para la concesión de créditos en las condiciones más beneficiosas.

B) *De naturaleza político-administrativa.*

También en este orden se estima conveniente adoptar las medidas conducentes a conseguir la mayor eficacia de los servicios locales, tanto de los realizados directamente por el Estado como de los sostenidos por las propias Corporaciones. Las expresadas medidas son, según el texto del Plan, éstas:

a) Evitar la superposición de Organismos públicos que actúan en el ámbito local, bien por la integración de los mismos en las Comisiones provinciales de Servicios Técnicos o por la delegación de funciones en las Diputaciones provinciales y en los Ayuntamientos que reúnan las características convenientes.

b) Asegurar la intervención de las Corporaciones a nivel regional, provincial o puramente local en los programas de inversiones integrados en planes nacionales o regionales.

c) Estimular las agrupaciones de Municipios para la creación y utilización de servicios comunes, y la creación de organizaciones supramunicipales de carácter comarcal para una mejor explotación de aquéllos.

d) Liberar a las Corporaciones locales de economía débil no sólo de la creación, sino también del sostenimiento de servicios generales que, por su naturaleza, corresponde al Estado, así como de todas las servidumbres que se imponen actualmente. Por lo que a estos servicios se refiere, en el caso de Corporaciones de mayor capacidad económica, el Es-

tado debe también contribuir en proporción importante tanto a su creación como a su sostenimiento.

e) Procurar una mayor productividad de los servicios mediante la simplificación, racionalización y mecanización de sus actividades.

6. ALCANCE DEL PLAN CUATRIENAL EN EL ORDEN LOCAL.

Expuesto el contenido del Plan de Desarrollo, en orden a los objetivos a cubrir en el ámbito local y medidas que deben adoptarse para su mayor eficacia, nos referimos concretamente al alcance de este primer Plan de Desarrollo, que tiene señalada una vigencia de cuatro años, de 1964 a 1967.

La Comisión de Obras y Servicios de las Corporaciones locales, en el seno de la Comisaría del Plan de Desarrollo, estimó que para cubrir solamente los objetivos de carácter social era necesaria una inversión de 100.000 millones de pesetas, de los que 29.500 millones debieran aplicarse a obras y servicios de las Diputaciones provinciales y 70.500 millones a los de los Ayuntamientos, cantidades que sobrepasan con mucho las posibilidades de inversión en el subsector público local. Por ello se procedió a una selección de las necesidades más urgentes, a la vista de la información facilitada por las propias Corporaciones.

En el caso de las Diputaciones provinciales destacan las obras de caminos y carreteras provinciales y las de asistencia sanitaria y social. Como la tendencia del Plan respecto a estas últimas es la de organizar la asistencia desde el punto de vista nacional, se han pospuesto en el orden de preferencia, con respecto a carreteras y caminos, con lo que las Diputaciones cooperarán al esfuerzo que realiza el Estado. También ocupan lugar destacado las necesidades de protección y fomento de la producción forestal, teléfonos y servicios contra incendios.

En general, se manifiesta en las Provincias un deseo de reformas infraestructurales—en especial, regadíos—y estructurales—industria y turismo—, que eleven el nivel económico y creen la posibilidad de dotar adecuadamente los servicios comunes.

Por lo que a los Ayuntamientos respecta, se han escogido entre los servicios mínimos aquellos en que la necesidad es manifiesta y que, tanto cuantitativa como cualitativamente, pueden contribuir de modo más directo a elevar el nivel económico y social de sus habitantes. Estas obras son: abastecimientos de agua, alcantarillado y servicios complementarios, urbanizaciones y pavimentaciones, alumbrado público, escuelas y centros sanitarios. Para los restantes servicios y obras es difícil establecer una pre-

ferencia que varía de acuerdo con las características de los núcleos de población; por ello figura un concepto de «obras y servicios diversos».

De esta forma, se ha procurado coordinar el cumplimiento de las obligaciones mínimas de las Corporaciones con las finalidades del Plan de Desarrollo.

7. EL PROGRAMA DE INVERSIONES LOCALES Y SU FINANCIACIÓN.

Para la estimación del volumen de inversiones en el subsector local se partió del dato del crecimiento acumulativo de las inversiones habidas en el período 1959-1962, cifrado en el 4,25 por 100, y del incremento de 1963 sobre el año anterior, fijado en el 6,6 por 100, con una cifra absoluta de 6.710 millones de pesetas.

Partiendo de que si bien existía una correlación entre el crecimiento anual de estas inversiones y el del producto nacional bruto, en realidad, se llegó a una situación de insuficiencia de las inversiones locales, se estimó la inversión necesaria sobre un incremento del 9 por 100 anual acumulativo, y así, se cifraron las inversiones de cada año en estas cuantías:

	Millones de pesetos
1964	7.861,26
1965	8.065,14
1966	9.280,69
1967	10.120,68

lo que hace un total de 35.327,77 millones de pesetas para el cuatrienio.

Para fijar las diferentes fuentes de financiación de la inversión proyectada se partió de la distribución estimada para 1962, teniendo en cuenta los recursos procedentes de impuestos, tasas o arbitrios; los del crédito local, los aplicados directamente por el Estado a los planes de obras de las Comisiones provinciales de Servicios Técnicos y las contribuciones del Ministerio de Obras Públicas a las obras de abastecimiento de aguas y caminos vecinales y del de Educación Nacional a construcciones escolares.

Las cifras transcritas comprenden tanto la inversión «real» como la inversión financiera.

La situación financiera actual de las Corporaciones locales no permite suponer, según se afirma en el Plan, que la aportación de las mismas pueda incrementarse de manera sensible. Por el contrario, se considera que la necesidad de hacer frente a un crecimiento de los gastos corrientes—en

especial, en remuneraciones del personal—disminuye sus posibilidades en orden a la financiación de inversiones. Por ello, teniendo en cuenta la cifra de subvenciones estatales previstas, resulta la siguiente financiación programada:

AÑOS	Inversiones	Fondos propios de las Corporaciones y crédito local	Subvenciones estatales
1964	7.861,26	5.807,80	2.053,46
1965	8.065,14	5.967,02	2.098,12
1966	9.280,69	6.540,70	2.739,99
1967	10.120,68	7.067,01	3.053,67

Según esta distribución, las inversiones totales de las Corporaciones habrán crecido al 8,4 por 100 acumulativo, incrementándose en mayor medida la parte financiada con subvenciones estatales—14,8 por 100 acumulativo—que la soportada por los recursos propios y el crédito local—5,2 por 100 acumulativo—. Las subvenciones estatales representan el 31 por 100 del total de las inversiones.

La distribución de las inversiones de carácter social, aplicadas a sectores productivos, y de las financieras se detallan para cada año, y en función de la naturaleza de las obras a realizar en el cuadro adjunto. Se advierte en él el predominio moderado de las inversiones de carácter social—el 53 por 100 del total—sobre las aplicadas a sectores productivos.

Entre las inversiones sociales son de destacar las dedicadas a vivienda y urbanismo, y muy especialmente a abastecimientos de agua, obras de encauzamiento y saneamiento y servicios complementarios; y, en segundo término, las aplicadas a enseñanza y formación profesional, previéndose la construcción de más de 14.000 nuevas aulas en los cuatro años. Las dotaciones para sanidad y asistencia social son más reducidas.

Dentro de las inversiones productivas ocupan el primer lugar las carreteras y caminos; se dedica atención preferente al aspecto forestal, pero son mayores las dotaciones fijadas para otros servicios que abarcan, en conjunto, la gama variada de obras a realizar típicamente por las Corporaciones locales.

IGNACIO BALLESTER ROS.

PROGRAMA DE INVERSIONES A REALIZAR POR LAS CORPORACIONES LOCALES

(En millones de pesetas.)

	En conjunto	1964	1965	1966	1967
TOTALES	35.327,77	7.861,26	8.065,14	9.280,69	10.120,68
<i>Inversiones sociales</i>	18.670,56	4.273,46	4.206,54	4.813,25	5.377,31
1. Enseñanza y formación profesional	6.004,31	1.138,46	1.146,54	1.628,25	2.091,06
Para la construcción de 14.173 aulas de primera enseñanza, viviendas para maestros y el material pedagógico correspondiente, en la cuantía de 2.693 aulas en 1964, y 2.701, 3.844 y 4.935 en cada uno de los tres siguientes.					
2. Vivienda y Urbanismo	11.405,50	2.820,50	2.720,00	2.935,00	2.930,00
A) Para abastecimientos de agua, obras de encauzamiento y saneamiento y servicios complementarios y alumbrado público	11.315,50	2.800,50	2.700,00	2.910,00	2.905,00
B) Para adquisiciones de terrenos y urbanizaciones para la descongestión de las grandes ciudades	90,00	20,00	20,00	25,00	25,00
3. Sanidad y Asistencia social	1.260,75	314,50	340,00	250,00	356,25
A) Para centros sanitarios varios de las Diputaciones provinciales	862,25	214,50	240,00	180,00	227,75
B) Para centros asistenciales varios de las Diputaciones provinciales ...	398,50	100,00	100,00	70,00	128,50
<i>Inversiones en sectores productivos</i>	14.557,21	3.087,80	3.358,60	3.917,44	4.193,37
1. Agricultura	1.986,80	488,32	497,02	500,70	500,76
A) Ayuda y fomento de montes en superficies desarboladas	200,00	50,00	50,00	50,00	50,00
B) Fomento de la producción forestal en superficies arboladas, ordenación de montes, plan de trabajos culturales, creación y regeneración de pastos	1.305,08	310,00	329,20	332,94	332,94
C) Protección contra incendios	53,84	13,46	13,46	13,46	13,46
D) Construcciones forestales	417,88	104,86	104,36	140,30	104,36
E) Maquinaria	10,00	10,00	—	—	—
2. Transportes	8.041,73	1.637,80	1.811,58	2.163,74	2.428,61
Para carreteras y caminos vecinales.					
3. Otros sectores	4.528,68	961,68	1.050,00	1.253,00	1.264,00
Mercados, mataderos, estaciones de autobuses, servicios contra incendios, Casas consistoriales, obras y servicios diversos.					
<i>Inversiones financieras</i>	2.100,00	500,00	500,00	550,00	550,00
Provisión de fondos para las inversiones financieras del sector público.					