

Problemática de la Administración Municipal, ante la Planificación del Desarrollo*

*JOSE LUIS MEILAN GIL***

PONENCIA

I. LA PLANIFICACION DEL DESARROLLO Y SU IMPACTO EN LAS COMPETENCIAS LOCALES

Es hoy opinión común —casi un tópico— la crisis de la vieja concepción del régimen local basada en el dualismo y la oposición entre la Administración del Estado y los entes locales; una concepción según la cual cada uno de los entes públicos venía acantonado en un ámbito de competencias propio y exclusivo, frente a los demás.

La realidad se ha impuesto a los dogmas. El hecho de estar asentados unos mismos ciudadanos sobre idéntico territorio en el que se proyectan las acciones de distintas Administraciones Públicas, así como la

preocupación por encontrar los espacios ideales para el montaje y prestación de los servicios públicos, ha llevado consigo la superación del dualismo y la corrección de divisiones territoriales puramente formales, para instrumentar en uno y otro caso la realización de un programa común.

En los últimos meses diversos autores —y yo mismo— han insistido sobre la necesidad ineludible de englobar unas y otras estructuras administrativas en la superior unidad del Estado —sin detrimento de la legítima personalidad y peculiaridades—, así como en la necesidad de poner actualmente el acento, no sobre unas competencias abstractas y genéricamente formuladas con carácter permanente, sino sobre unos programas de actuación conjunta, en el seno de los cuales se distinguen y atribuyen diferentes cometidos funcionales a las distintas entidades administrativas.

Todo ello conduce a sentar como punto de partida, en la exposición de hoy, algunas

* Documentos del XIV Congreso Interamericano de Municipios.

** Catedrático de Derecho Administrativo de la Universidad de Santiago de Compostela, Secretario General Técnico de la Presidencia del Gobierno.

premisas desde las cuales abordar el estudio del fenómeno planificador en su proyección sobre el régimen local. Muchas de las afirmaciones que se hacen a continuación son generalizables en mayor o menor medida. En todo caso debe advertirse que tienen muy presentes la experiencia española. La exposición gana así en realismo. Sirve a uno de los fines básicos de toda reunión internacional: reflexionar sobre los propios problemas a la vista de los ajenos, sin caer en la ingenua pretensión racionalizadora de establecer unas premisas y unas conclusiones de validez universal, que en la proporción que la alcanzasen perderían riqueza de concreción o, de otro modo, adaptación a la realidad.

1. La nacionalización de las tareas

La premisa primera es la nacionalización de las tareas que el proceso planificador lleva consigo.

El plan supone un proyecto de futuro, una configuración total, más o menos renovadora del país en los distintos sectores. En él se hace necesario insertar de alguna manera toda la acción administrativa del Estado y de los entes públicos; los distintos sectores, aún en sus más pequeñas realizaciones vendrán condicionados en no escasa medida por las directrices y orientaciones marcadas en el plan nacional.

Los asuntos locales, por ello, son hoy cada vez más, como se ha dicho, "partes de un todo y los entes locales no pueden pretender, porque sería inviable y perjudicial para su población, una utópica libertad y autonomía para decidir aisladamente sus realizaciones", por muy exclusiva que tengan declarada su competencia (Ariño). Quizá la afirmación sea rotunda en exceso pero apunta, con alguna imprescindible matización, en el sentido certero. Uno de los problemas fundamentales de un moderno régimen local es encontrar una fórmula equivalente, en cuanto a su función, a la que supuso la muy formal y respetuosa de las competencias exclusivas. Dicho con otras palabras, es preciso liberar a los entes locales de un superado "espíritu parroquial" para nacionalizar sus cometidos sin diluirlos, por otra parte, más o menos intensamente en el aparato de la Administración del Estado.

En definitiva, la *nacionalización de las tareas públicas*, supone una elevación del papel político y administrativo de los entes locales y un objetivo coherente con la esencial unidad - no uniformidad- del Estado.

2. Concepción funcional del tema de la competencia

En segundo término, debe recordarse también el nuevo *approach* al tema de las competencias. Viene éste marcado por la objetivación en el seno de un programa, de una estructura de funciones en la que se deslindan los distintos niveles de preparación, aprobación, adopción de decisiones individualizadas y ejecución y control de las mismas.

Vistas las cosas desde el proceso de decisión, la competencia no se configura como un ámbito de materias sino como un determinado tipo de funciones que vendrán individualizadas en la descripción del programa de que se trate. La estructura funcional de un programa será así, al mismo tiempo, una estructura de competencias.

3. Flexibilidad versus uniformismo.

En tercer lugar, y es ello una consecuencia de lo anterior, tal planteamiento permite escapar a la clásica rigidez uniformista en el reparto de las funciones públicas que ha sido el sistema tradicional hasta el momento aunque, naturalmente, se admitiesen excepciones. El planteamiento planificador y programador, si se lleva a cabo con rigor y correctamente, facilita un nuevo enfoque: permite una distribución flexible de tareas a realizar según las características del ente local destinatario de las mismas, y sobre todo de acuerdo con la misma naturaleza de éstas, que imponen a veces condicionamientos técnicos o económicos de difícil encaje en esquemas generales.

Es una vieja aspiración de muchas personas la configuración de una variada tipología de entes locales diferentes para los que resulta inútil una pretendida regulación uniforme. Es este un fenómeno bien conocido de todos. Pero hay algo más. Con visión realista se ha puesto de relieve en cuanto a las relaciones de la Administración Central y Local, que es inútil trazar un esquema

general de las mismas: "es sobre el campo de cada concreta actividad donde puede elegirse la concreta técnica articuladora que resulte más adecuada" (Morell). Y todavía puede añadirse que en determinadas materias sólo a la vista del programa concreto de que se trate podrá llegarse a una coherente y racional distribución de funciones, que puede llevar incluso a introducir excepciones en el régimen general del sector.

Este planteamiento no sólo es válido para las relaciones entre el Estado y los entes locales, sino también para las de éstos entre sí. En una sociedad dinámica como la presente y ante un Estado planificador y un progreso técnico cada vez más rápido se hace también cada vez más imposible encontrar esos "intereses peculiares" de los pueblos o de las provincias sobre los que se basa el sistema de la vigente Ley de Régimen Local española y, por tanto, resulta cada vez más difícil y más artificiosa esa pretendida separación entre los intereses generales y locales.

Todo ello no significa que las distintas Administraciones queden indiferenciadas. Cada una puede y debe tener un cometido propio y peculiar como afirmación de principio. Lo que sucede es que ha de ser admitida, como alguna vez he señalado, con tres precisiones complementarias:

1. que el reparto de cometidos no tenga la rigidez tradicional, sino a que a través de técnicas jurídicas bien conocidas se llegue a una gran fluidez en el ordenamiento de las competencias;

2. que el territorio afectado vuelva a ser el protagonista principal en el reparto; y

3. que, por ello, las administraciones públicas coincidentes sobre cada espacio estén íntimamente entrelazadas en lugar de ser compartimentos estancos.

4. La participación de los entes locales en la elaboración y ejecución de planes nacionales

La necesidad de que los entes locales participen en la programación de escala nacional surge de un doble hecho elemental: de que los planes, aunque sean de ámbito nacional son también de interés local cuando inciden en el territorio en el que tales comunidades se asientan; de que a la Administración del Estado no puede serle hoy ajeno nada de lo

que ocurra en una comunidad local, por aislada que se encuentre de las demás.

Esta necesaria "participación", que es siempre beneficiosa para todos, tiene además, como es bien sabido, unas implicaciones políticas de primer orden que han sido también resaltadas. En un Estado progresivamente tecnificado, es preciso garantizar el funcionamiento de cauces de participación que permitan a los ciudadanos intervenir en la adopción de las decisiones que les conciernen. No me refiero sólo a los cauces fundamentales de representación política en el órgano legislativo, ni a los que constituyen el campo de acción exclusivo de los entes locales, tal como se ha entendido tradicionalmente la exclusividad, sino también y de modo principal, a los que por su importancia para el interés nacional, se atribuyen actualmente, con la misma óptica, a los órganos superiores de la Administración del Estado. No ofrece duda, por poner un ejemplo, que las entidades locales tienen mucho que decir sobre un plan nacional de carreteras, sobre un plan nacional de la vivienda o sobre un plan nacional de universidades en la fase de su elaboración y en la de su ejecución.

Cierto que unos y otros son, por naturaleza, decisiones del Estado en sus órganos centrales, pero cierto igualmente que éstos encontrarán en las Corporaciones Locales perspectivas y enfoques que en modo alguno pueden marginarse en aras de cálculos de pura rentabilidad.

Quizás sería oportuno distinguir tres supuestos de planificación nacional: el Plan General de Desarrollo, los Planes Sectoriales, en los que predomina la perspectiva nacional y los Planes Sectoriales en los que prevalece el interés local.

Las Corporaciones Locales deben intervenir en mayor o menor medida en los tres tipos de planificación, por las razones antes expuestas. El problema radica en encontrar las fórmulas adecuadas que permitan articular con eficacia la participación. Aunque voy a referirme en parte a la experiencia española, pretendo abordar el tema de forma que sea extensible a otros países.

En el caso del Plan Nacional de Desarrollo, del Plan global que abarca los distintos aspectos económicos y sociales del país, las Corporaciones Locales deben y pueden in-

tervenir mediante el estudio y elaboración de unos previos programas regionales o provinciales selectivos. Dichos programas se tendrán en cuenta al sintetizar el Plan Nacional, no sólo recogiendo, como decía antes, las perspectivas y enfoques que resulten útiles, sino incluso incorporando al Plan todos o algunos de estos Programas territoriales para su ejecución específica. En España, esta es la fórmula utilizada en el caso de los Programas Regionales Selectivos de Canarias, Galicia y Sudeste, sin perjuicio de que se hayan tenido en cuenta, especialmente en el capítulo de Desarrollo Regional, los estudios y propuestas de las diferentes regiones y provincias. Un caso singular, debido a su peculiar régimen jurídico, es el Plan de Inversiones Públicas de la provincia de Navarra que constituye una de las Monografías complementarias del III Plan de Desarrollo.

Por lo que se refiere a los grandes Planes Sectoriales relativos a cuestiones y temas de predominante carácter nacional, las Corporaciones Locales no pueden ni deben quedar al margen, puesto que de una u otra forma esos grandes Planes afectan profundamente al desarrollo regional y a la ordenación del territorio. Es claro que un Plan Nacional de Autopistas puede alterar hasta las propias estructuras territoriales y, por tanto, no debe formularse sin atender los intereses y aspiraciones de los Municipios y Provincias afectados.

En este sentido, en España queda un largo camino por recorrer. Así como cuando el Plan se concreta en una Ley, la Administración Local puede hacerse oír a través de sus representantes, en los demás casos la participación de las Corporaciones Locales es insuficiente. Quizás un mecanismo que, sólo parcialmente, ha facilitado una mayor intervención de las Corporaciones Locales, sea el hecho de que en muchos de estos Planes los Municipios y las Provincias deben cooperar financieramente, lo cual les da una cierta presencia activa en las decisiones.

Por último, el III Plan de desarrollo prevé la realización de Planes de ámbito nacional pero de contenido específicamente local. Son los Planes Nacionales de Vías Provinciales y de Electrificación Rural. En estos Planes la participación de los Municipios

y Provincias será particularmente intensa, en una doble faceta. En primer lugar, el estudio de dichos Planes, a nivel de cada Provincia, se hará a través de las Comisiones Provinciales de Servicios Técnicos y por unos equipos de trabajo integrados por técnicos de las Diputaciones Provinciales y de los Ministerios interesados. Dichos equipos de trabajo actuarán a las órdenes de los Presidentes de Diputación que son Vicepresidentes de las Comisiones Provinciales de Servicios Técnicos.

Por otro lado, y a nivel nacional, las Corporaciones Locales estarán representadas tanto en el equipo técnico que sintetice y redacte el Plan, como en la Comisión de Coordinación, de la que formarán parte, además, los Ministerios afectados.

Por lo que se refiere a la ejecución de los Planes, en algunos sectores concretos, la propia Ley de Presupuestos para 1972 prevé ya que las obras se lleven a cabo preferentemente por las Corporaciones Locales.

5. Nuevas vías para la descentralización

Se ha dicho que la planificación empuja hacia la centralización. La afirmación es equívoca. En primer término, depende del tipo de planificación. En la planificación rígida, la centralización es un presupuesto, un requisito necesario. En la planificación flexible o indicativa no tiene por qué darse esa relación necesaria con centralización; más bien habría que plantearse la cuestión desde un punto de vista más pragmático: ¿qué cosas se centralizan y cuáles no?, porque puede producirse perfectamente un nuevo planteamiento del fenómeno centralización-descentralización.

La planificación es una compleja técnica que está lejos de haber conseguido una formulación única, ni una cristalización definitiva, antes al contrario, exige, de plan a plan, un lento pero continuo ajuste. De otra parte, la planificación, bien utilizada, no es una técnica irremediamente centralizadora, sino al contrario, permitirá encontrar para cada unidad de esa estructura organizativa que es el Estado, su propio campo de acción, su propia funcionalidad operativa.

Como se ha escrito recientemente, es perfectamente posible sin atentar contra la

legítima autonomía de que deben gozar los entes locales, la aplicación a éstos, en sus relaciones con el Estado, de los mecanismos modernos de adopción de decisiones que permiten maximizar los resultados. Se trata con ello de llegar a las decisiones óptimas y de atribuir cada tarea a aquél que está en mejores condiciones para realizarla (Boquera). Es éste un criterio de valor permanente, pero variable en su formulación concreta, que no debe quedar aprisionada por la inercia de concepciones ideológicas superadas.

El proceso planificador y el proceso de adopción de decisiones, así como la gestión y ejecución de éstas dependen de multitud de circunstancias y ello exige un conocimiento lo más completo posible de sus numerosas variables. Pero ocurre que toda esa información está muy repartida entre los distintos agentes de la organización unitaria que es el Estado. Las decisiones, por otra parte, son en muchos casos interdependientes si no se quieren producir fuertes deseconomías externas. Finalmente, la gestión lleva consigo casi siempre la exigencia de determinados requisitos de aptitud que debe reunir el sujeto al que se le encomiende, si se quiere evitar que éste resulte desbordado por un peso superior al que es capaz de soportar.

De todo ello deriva que la elección de un sistema centralizado o descentralizado no puede hacerse a priori, sino a la vista de la naturaleza y condicionamientos que acompañan la decisión en la materia de que se trate.

Ahora bien, es indudable que las Corporaciones Locales están llamadas a desarrollar en todo este proceso importantes funciones, tanto en la recogida de datos y transmisión de informaciones como, sobre todo, en la valoración y estimación preferencial de objetivos dentro del cuadro macroeconómico que el Estado adopte en cada momento, y, finalmente, en la gestión y realización de los programas operativos adoptados con la necesaria y obligada asistencia técnica y financiera por parte de la Administración Central, a lo que se aludirá más adelante.

6. Corporaciones Locales y desarrollo regional

Es preciso hacer una referencia específica al desarrollo regional. Quizás en este punto más que en ningún otro, las Corporaciones Locales, fundamentalmente a través de fórmulas asociativas, están llamadas a desempeñar un importante papel. Misión suya es coadyuvar decisivamente a la conveniente estructuración y ordenación del territorio, integrando y coordinando fundamentalmente estos tres frentes de actuación.

a) Las acciones estatales de promoción industrial

La realidad española ofrece un buen ejemplo: los polos y polígonos industriales del I y II Plan de Desarrollo y las grandes áreas de expansión industrial, que han sido una novedad del III Plan. Pues bien, éstas u otras acciones similares no tendrán toda la virtualidad de promoción y desarrollo de la zona si son un elemento aislado en el conjunto de la misma, sin la previa y necesaria red infraestructural y sin la adecuada dotación de capital social. Estos dos elementos, así como el mismo enraizamiento en el territorio de los proyectos a los que sirven, están vinculados a una participación activa de los entes locales, que encarnan y son capaces de mover las fuerzas sociales.

b) Las acciones estatales de ayuda a la infraestructura local

Estas acciones, estatales por su financiación, son locales por su destino y por la naturaleza de su contenido y deben su razón de ser a la insuficiencia de las haciendas locales, especialmente de las Municipales. Su existencia, por tanto, debe estar en proporción inversa a la capacidad financiera de los entes locales.

En España el ejemplo característico es el de los planes provinciales de obras y servicios de interés local. A través de ellos se ha coordinado la acción de los distintos Ministerios entre sí y con las mismas entidades locales para resolver problemas de ámbito estrictamente municipal y provincial. El instrumento clave de coordinación ha sido el plan, que incluye no sólo la de-

terminación de las obras a realizar y sus modalidades técnicas, sino también su focalización, y lo que es muy importante y factor decisivo, la aportación financiera con cargo a los presupuestos del Estado.

De este modo, problemas típicamente locales como abastecimientos y saneamientos, urbanizaciones, caminos, centros deportivos, sanitarios, etcétera, han sido resueltos de común acuerdo, gracias a un proceso iterativo —de la periferia al centro, del centro a la periferia— con la garantía del asesoramiento técnico (por ejemplo, en materia de infraestructuras sanitarias) y asistencia financiera, en forma de subvenciones y de crédito.

Mención especial debe hacerse de la política de selección de núcleos —incorporada ya a la planificación del desarrollo— sobre los que se opera la concentración de servicios y de inversiones, dotando a dichas poblaciones del nivel y calidad de servicios que demandan las exigencias de la vida actual. Esta tarea es el camino para la creación de un equipo colectivo —de una infraestructura local— al alcance de todos los habitantes de la zona, y es al mismo tiempo el medio de aumentar la rentabilidad y la eficacia social de las inversiones estatales y locales.

Es un ejemplo de esa nueva colaboración descrita anteriormente, sin que suponga una merma del protagonismo local. La comprobación de la realidad y no las inducciones doctrinales lo corroboran. La ejecución de las obras se lleva a cabo preferentemente por las Corporaciones Locales, las obras y servicios realizados se integran en su patrimonio, y a ellos corresponde, en buena medida, su iniciativa cuando han de recibir financiación estatal.

Ese protagonismo, a nivel provincial, es imprescindible para la depuración de la política de selección de núcleos, que contribuirá —si tiene éxito— a vertebrar el territorio de un modo más racional y justo.

c) Las acciones de cooperación provincial a obras y servicios municipales

Estas acciones lógicamente deben constituir un entramado con las anteriores y no una rueda loca.

Estos tres tipos de acción sobre el terri-

torio provincial tienen su cauce de integración en función del territorio común y deberían plasmarse de un modo concreto y unitario en un plan territorial de fines totales, y no sólo en una serie de acciones sectoriales yuxtapuestas, ni en unas programaciones aisladas que descansen en el dogma de la competencia o más descarnadamente todavía, en el poder de la fuente de financiación.

II. LA NECESARIA ADECUACION DE ESPACIOS Y ESTRUCTURAS ORGANICAS SEGUN LA INDOLE DE LAS TAREAS A REALIZAR

Es también hoy opinión común la inadecuación de los espacios geográficos históricos para el montaje y prestación de una serie de servicios que se atribuyen legalmente a la Administración local. Razones de carácter técnico, económico y político (razones de rentabilidad, de adecuada instalación y de solidaridad y convivencia) aconsejan superar el mapa administrativo para atender a la realidad física, económica o de población que ofrece el territorio.

1. La superación del pequeño Municipio

Los pequeños Municipios están incapacitados para realizar hoy la integración social de sus habitantes, y son notoriamente insuficientes para el cumplimiento de aquellas finalidades que aseguran a los vecinos un mínimo de bienestar y dignidad de vida. La insuficiencia de calidad de la vida en estas unidades de convivencia es algo que la comunicación ha descubierto por encima de artificiosos bucolismos ideados con mentalidad urbana.

De ahí que, más o menos espontáneamente se haya producido en zonas tradicionalmente rurales un fenómeno de concentración de servicios en núcleos de población más amplios que constituyen un centro de atracción para las colectividades más pequeñas y que mediante un fácil acceso a ellos pone al alcance de múltiples comunidades la utilización de prestaciones procedentes tanto de servicios públicos como de servicios privados.

A esta finalidad obedece la política de selección de núcleos emprendida por la

Presidencia del Gobierno a través del Servicio Central de Planes Provinciales que ha recibido su espaldarazo en el III Plan de Desarrollo. La selección se hace a un doble nivel, "cabeceras de comarca" y "núcleos de expansión" cuya filosofía, sencilla por lo demás, he tenido ocasión de exponer más de una vez: para plantear de una manera realista la mejora de la calidad de la vida, fundamentalmente del medio rural, es indispensable concentrar los servicios en determinados núcleos a los que tengan acceso los habitantes de la zona. Otro modo de actuar no lo consienten ni los recursos ni el ideal de vida social de nuestro tiempo.

2. El Municipio-comarca

Todos estos fenómenos de ordenación y dotación comarcal de servicios, requieren una estructura administrativa adecuada. Dos son las vías que pueden seguirse: el de la asociación o el de configuración *ex-lege* del Municipio compuesto de ámbito comarcal.

El Proyecto de Ley de Bases de Régimen Local español ofrece, en el mejor de los casos, ambos caminos en una alternativa que no me parece eficaz. Téngase en cuenta que este criterio de la eficacia se aplica no en el plano de la teoría, sino propiamente a los datos de una realidad concreta e insatisfactoria que se juzga necesario reformar. La alternativa de opciones enunciada, teóricamente es una expresión de libertad; prácticamente es un poco adecuado instrumento de reforma: o se solapa en su intención con el Municipio-comarca —asociación de carácter forzoso— o es una evasión para la defensa de falsas personalidades municipales. Me atrevería a decir que todo el progreso que encierra la idea del Municipio-comarca, al que pueden encontrarse paralelismos en el sistema inglés o en el alemán, puede verse frenado si el ámbito de juego de la asociación voluntaria es muy grande. En todo caso, puede formularse una regla: la eficacia del Municipio-comarca está en proporción inversa a las asociaciones voluntarias comarcales del Municipio.

El sistema que contiene el citado proyecto es el siguiente: Se prevé la posibilidad de que se asocien Municipios insertos en el

área. Pero esta asociación puede tener carácter forzoso cuando haya sido aprobado un plan de ordenación y desarrollo del área, o cuando así lo soliciten dos tercios al menos de los Municipios afectados que reúnan más de la mitad de la población total o la mitad de los Municipios con más de dos tercios de la población de la zona.

Interesa subrayar aquí como dato positivo el carácter reformador del plan: camino que debe usarse para forzar a la comarcalización municipal.

La institucionalización *ex-lege* del Municipio-comarca, en la actual redacción del Proyecto de Ley resulta un tanto desvaída y a poco que cuente con la presión de los grupos locales y una interpretación restrictiva (base 18,1 y 3 y base 46,1) ofrecerá un carácter residual, habiéndose perdido la gran ocasión de operar sin traumas continuos, individualizados por casos, una transformación fundamental de los Municipios pequeños. El Municipio-comarca, creado por Ley, es una fórmula jurídica que reclama la realidad socioeconómica y facilitaría la labor planificadora estatal. La vía asociativa, en este caso, por el nivel sociológico en el que ha de operar, por la experiencia pasada de uniones voluntarias es de temer que resulte regresiva.

En ambos intentos queda manifiesta la finalidad de corregir el Municipio tradicional acampado sobre un pequeño territorio (el término municipal). Se trata, en definitiva, de diseñar un área adecuada para la programación unitaria de su desarrollo económico y social y la organización en común de los servicios municipales.

En esas configuraciones comarcales se otorga al ente supramunicipal —Provincia— un papel directivo que le constituye en el verdadero protagonista de la nueva concepción del régimen local. Así, en el Proyecto de Ley anteriormente citado, se establece que las Diputaciones Provinciales "podrán proponer al Gobierno, de acuerdo con los criterios establecidos en los planes de desarrollo o de ordenación y acondicionamiento del territorio, el reconocimiento de las áreas comarcales".

Una vez constituidas, estas Entidades municipales de base comarcal "gozarán de prioridad y trato preferente en la obtención de crédito y en el régimen de subvenciones.

A su vez, la Administración del Estado y la Diputación Provincial acomodarán la distribución de sus servicios y el desarrollo de sus actividades a la nueva circunscripción establecida, que se considerará área de acción preferente a los efectos de la coordinación y localización de sus respectivas inversiones".

La organización administrativa de las entidades comarcales, según el Proyecto de Ley de Bases citado, podrá adoptar una doble modalidad, según su carácter predominantemente urbano (Municipios en régimen de expansión) o rural (Municipio-comarca). La atención merece que se centre en este último, que aparece recogido en la base 20.

Es difícil que el Municipio en régimen de expansión tenga auténtica "personalidad" en el sentido de que no sea reconducible o al tipo del Municipio-comarca o al de una municipalidad urbana. Del primero le distinguirá su carácter urbano; de la segunda simplemente el tamaño, la población en último término. La primera distinción se basa, a mi juicio, en un criterio regresivo que adquiere especial notoriedad desde el punto de vista de la calidad de la vida. Justamente, con el Municipio-comarca se pretenden alcanzar aquellos "estándares" que en la actualidad son patrimonio urbano. Consagrar en un Proyecto de Ley de 1972 la dicotomía campo-ciudad, como criterio de diferenciación es un punto de partida que nace rebasado por la que debe ser su inmanente aspiración: suprimir esas diferencias que engendran necesariamente injusticia y provocan la congestión de los núcleos tradicionalmente urbanos.

Explicado el porqué de la atención preferente al Municipio-comarca, de acuerdo con la base 20 del Proyecto de Ley, sus características fundamentales son las siguientes:

- 1) Existencia de un presupuesto único para todos los Municipios integrados en él.
- 2) El Municipio-comarca asumirá la competencia de los Municipios en él integrados.

Los Municipios integrados limitarán su gestión a los asuntos privados, tales como la administración de su patrimonio. El ejercicio de las funciones de policía rural y

otras análogas, precisará delegación previa de la Comisión de Gobierno comarcal.

3. Los planes comarcales, como instrumento de acción conjunta

La interacción de ordenamiento jurídico y realidad social y programación del desarrollo se pone una vez más de manifiesto en el caso español con las denominadas "Comarcas de Acción Especial" previstas en el III Plan de Desarrollo. Esas declaraciones a efectos del desarrollo pueden contribuir a hacer realidad preceptos como los anteriormente transcritos del Proyecto de Ley de Bases de Régimen Local. Con ellas se pretende equilibrar la estructura interna de aquellas provincias que, poseyendo un aceptable nivel medio de desarrollo, tienen comarcas o zonas claramente deprimidas.

Esta nueva modalidad, relativa a acciones especiales de ámbito y carácter comarcal, pretende conseguir un perfeccionamiento y una superación del sistema de Planes Provinciales, buscando una mayor selectividad y concentración de la aplicación de los créditos, precisamente en aquellas zonas geográficas que, ofreciendo una cierta homogeneidad en sus características socio-económicas, alcanzan menos desarrollo y, en consecuencia, tienen menos posibilidades de hacer frente a sus necesidades de obras y servicios colectivos.

Como consecuencia de dicha declaración se producirá:

a) Un incremento de la subvención estatal con cargo a los créditos de Planes Provinciales acompañado, en su caso, de las oportunas aportaciones de la Diputación Provincial.

b) Otras acciones, o conjunto de acciones, a realizar por los Departamentos ministeriales competentes. Estas actividades serán específicas para cada comarca individual, de acuerdo con las aptitudes básicas de la zona: agrícola, ganadera, pesquera, turística, etcétera.

En definitiva, esta política pretende ser formulada con un riguroso carácter de selectividad y, por cuanto concierne al caso de una comarca ya determinada, su planificación ha de concretarse en: el análisis de unos objetivos, en la definición de los ins-

trumentos más eficaces para lograr dichos objetivos, y en la utilización de la oportuna estrategia de medios que consiga crear las condiciones favorables para incorporar la comarca a la expansión general de la economía, realizando programas de carácter integral, en los que el planeamiento contemple a cada comarca en su conjunto.

4. Espacio regional y protagonismo provincial

Aunque otra Ponencia de este Congreso --*Municipio y Política Regional*-- será el lugar oportuno para tratar de esta cuestión, no resultará innecesario por razones sistemáticas aludir al tema que se resume en el enunciado: espacio regional y protagonismo provincial.

Parece que puede aceptarse con facilidad que la dimensión regional resulta insustituible para una coherente planificación de determinadas actividades, así como para el establecimiento de determinados servicios económicos, sociales y culturales. Sea de un modo directo, división del territorio nacional en regiones, sea por la vía indirecta del asociacionismo --experiencia a estrenar por las mancomunidades de Diputaciones-- el espacio regional constituye sin duda un elemento necesario para la recta planificación de dichos sectores.

Todo ello influye necesariamente en la organización municipal, a través de lo que he denominado *vertebración intrarregional*. Cualquiera que sea el tipo de regionalización que se practique, no tendrá plena efectividad si no va acompañada de una remodelación de los entes municipales.

Todo ello sin perjuicio de comprobar que la experiencia europea demuestra que las regiones deben organizarse en torno a esas municipalidades tan características como son las grandes metrópolis, que conllevan siempre una realidad económica de base diseminada a través de los espacios geográficos que las rodean.

La solución española institucionalización de la instancia regional por la vía del asociacionismo— supone jugar decididamente la carta de las entidades supra-municipales, es decir, las Provincias.

Se viene a aceptar así el protagonismo de la Provincia en las tareas derivadas de

la planificación, participando tanto en la elaboración de los planes como en su ejecución. La planificación física del suelo y la planificación sectorial se armonizarán para el espacio regional a través de los ámbitos provinciales.

Esta postura doctrinal encuentra su reflejo normativo en el Proyecto de Ley de Bases de Régimen Local. En él se hace de la Provincia la pieza clave de la articulación e integración de las tareas realizadas sobre un mismo territorio; articulación que se manifiesta de un lado con las tareas del Estado y de otro, hacia abajo, con los planes y programas municipales.

En efecto, a lo largo de las bases 34 a 38, e incidentalmente en otras muchas, la Diputación Provincial aparece como el órgano esencial de coordinación y promoción de la total actividad administrativa; hasta diez veces aparece la palabra coordinación o sus análogas (cooperación, colaboración, armonización, etcétera), en relación con los planes del Estado y con las competencias atribuidas a los Municipios; así en cuanto a red viaria, servicios contra incendios, mataderos, mercados y centros comerciales, en materia de sanidad y asistencia social, en materia urbanística, en el desenvolvimiento de actividades de protección del medio ambiente y en general en la ejecución de los programas y acciones de desarrollo económico y social. Asimismo el proyecto insiste en la necesaria asunción de funciones de cooperación y asistencia respecto de las entidades municipales, que las Diputaciones han venido desarrollando tradicionalmente.

Esta función clave de coordinación e integración, que es como el quicio de la planificación provincial, se consagra de un modo expreso en la base 38 del mencionado Proyecto de Ley según la cual la Diputación elaborará, en definitiva, el plan de la Provincia en el que se comprenderán las obras y servicios propios de la Diputación, los correspondientes a los Ayuntamientos financiados con ayuda del Estado o de la Provincia, y los de competencia estatal que ésta gestione; y asimismo, las obras y servicios que el Estado realice y gestione en la Provincia, cuando el Gobierno acuerde su inclusión en el plan provincial.

El proyecto establece también la necesaria sincronización y articulación de este

plan con los planes nacionales, así como su coordinación con los planes municipales de actuación de los Ayuntamientos.

Esto es una nueva manifestación de lo que se afirmaba al comienzo sobre el nuevo planteamiento de la relación entre las Administraciones Públicas actuantes, de esa nueva visión del Estado en su unidad, y de la Administración como un complejo orgánico al servicio de unos mismos ciudadanos.

Es, a mi juicio, un acierto insistir en el principio de unidad de programación (la concepción es siempre unitaria), que resulta vinculante para los propios entes implicados en el cumplimiento de sus disposiciones. El Proyecto prevé, además, con buen criterio, un trato preferente para las tareas aprobadas en el plan en cuanto a asistencia técnica por parte del Estado y en cuanto a las subvenciones a los proyectos incluidos en el plan. La base 65 faculta al Gobierno para repartir los créditos subvencionales, de modo que la actividad local quede coordinada con la propia actividad estatal y adaptada a los programas de desarrollo económico y social de la nación.

La elaboración del plan provincial se encomienda en la Ley a la Diputación y con la asistencia de la Comisión Provincial de Servicios Técnicos. Esta, en la que están representados los entes locales, los órganos periféricos de la Administración del Estado y otros representantes de las fuerzas sociales, eleva la propuesta definitiva para su aprobación, que ha de ser fijada en el texto articulado, según expresa el proyecto, "de acuerdo con la naturaleza de las obras y servicios contenidos en él y las características de su financiación". Es evidente que se está pensando en garantizar las respectivas competencias de los Ministerios de la Gobernación y de la Presidencia del Gobierno y de las propias Corporaciones Locales.

Se trata de una solución que no puede considerarse definitiva, sino más bien como un paso hacia una auténtica planificación territorial. En todo caso vale para ejemplificar el papel unitario del plan en el que pueden subsistir competencias diferentes de acuerdo con el origen financiero de los créditos. No obstante, puede avanzarse más estableciendo que el régimen de subvenciones no debe venir vinculado a la realización de obras y proyectos concretos, sino otor-

gándolas con carácter general a unos objetivos sectoriales previstos.

Hace años se habló en la doctrina española de la "provincialización del régimen local". Fue más un *wishfull thinking* favorecido por la letra de la Ley que una realidad. Quizá ahora, que empieza a hablarse de la "institucionalización del espacio regional" se consolide esta provincialización. Recientemente se ha propugnado una descentralización amplia de competencias en favor de las Diputaciones provinciales en materia de beneficencia, sanidad, turismo, educación (elaboración del plan de necesidades de puestos escolares de los diferentes tipos de enseñanza en función de las necesidades de la zona), en materia de agricultura (especialmente en la ejecución y coordinación de los actuales planes de colonización de grandes zonas regables, repoblación forestal y fomento ganadero), en materia de transportes (especialmente en cuanto a concesiones de autorizaciones de transportes en el ámbito provincial), así como en materia de vivienda y urbanismo (Manzanedo-Parada).

Pues bien, todos estos sectores, y algunos más que podrían citarse han de ser justamente la materia de la planificación provincial. Unas Diputaciones, potenciadas cuando sea necesario desde un punto de vista técnico mediante el oportuno asesoramiento y asistencia de los servicios periféricos del Estado en la forma que se prevé en el Proyecto de Ley (base 64), así como convenientemente dotadas con subvenciones globales otorgadas por el Estado, serán indudablemente el instrumento más eficaz de gestión de la creciente acción de prestación y de equipo social en la que está empeñado el Estado en nuestros días.

La descentralización viene, además, justificada en tanto en cuanto para muchos de los sectores las decisiones son en gran medida dependientes de variables exógenas, muy vinculadas a la zona de que se trate y que pueden ser valoradas por los representantes de las entidades locales mejor que por cualquier otro.

5. Gabinetes de planificación de las Corporaciones Locales

Ha quedado señalada la conveniencia de que las Corporaciones Locales se incorporen

al proceso de planificación y programación de la acción del Estado, especialmente en la adopción de aquellas decisiones que afectan e integran el desarrollo regional. Tanto en el campo de la industrialización, como, sobre todo, en el de la infraestructura social de la zona en la que aquélla se localiza, los Municipios están llamados a jugar un importante papel. Las inversiones y acciones estatales de promoción industrial vienen determinadas fundamentalmente, como es lógico, por la evolución en la estructura industrial del país y deben atender ante todo a las directrices de los planes nacionales, y a la coordinación de objetivos que, a todos los niveles, se establecen para cada período en la estrategia del desarrollo. Pero tanto la política industrial, como una política agraria de ámbito nacional, perderían parte de su virtualidad posible (y en ocasiones pueden dar lugar a desequilibrios locales) si no se ven acompañadas por una acción paralela por parte de aquellas Entidades territoriales más afectadas que sepan despertar el eco y la audiencia de las comunidades, y adoptar las medidas convenientes para la mejor ejecución de aquélla. Pensemos, por ejemplo, en el orden del urbanismo o en materia turística.

Es claro, por otro lado, que en muchas ocasiones la sintonía debe ser establecida no con un solo Municipio, sino con toda una zona o región geográfica, por lo que será necesario una colaboración e integración de los distintos planes municipales que pueda presentar una oferta de infraestructura social conjunta y coherente con el plan nacional; resulta por ello muy conveniente la "institucionalización de un proceso iterativo de información, programación y decisión entre Municipios y Gobierno Central" (Fernández Rodríguez).

Las dificultades para esta acción sincronizada no proceden normalmente de falta de entendimiento o luchas de competencia, sino pura y simplemente de la falta de capacidad por parte de los entes locales para formular un programa de actuación a medio o largo plazo; se impone, por ello, la dotación de las Corporaciones Locales de nivel medio con adecuados instrumentos de planificación, al menos en aquellos entes locales que sean cabeza o capital de la zona. La creación de grupos intermunicipales de

estudios u organismos municipales de planificación es una medida necesaria si se quiere que los entes locales se inserten con un protagonismo activo en el proceso de decisión y sean al mismo tiempo el mejor catalizador de la iniciativa privada en orden al cumplimiento de los objetivos de la planificación nacional.

En la realidad española ya la Ley Especial de Barcelona contemplaba una función planificadora y programadora de la actividad municipal, que resultaba imprescindible en el caso de las grandes ciudades; ésta quedaba atribuida al Pleno de la Corporación y para su efectiva realización el artículo 34 de la Ley preveía la constitución de un Gabinete Técnico. También en la Ley Especial de Madrid, de 1963, se establece un sistema análogo (art. 43). Finalmente, tales organismos aparecían también implícitamente exigidos en el II Plan de Desarrollo al establecer las directrices a que había de ajustarse el crédito local.

En las grandes ciudades resulta específicamente necesario fijar con antelación y con la debida precisión el plan de necesidades y de servicios, pero es indudable que en la medida en que se quiera conseguir la integración en un programa común de las actividades locales y estatales que han de recaer sobre un mismo territorio, la creación de Gabinetes de Programación resultará imprescindible, al menos en todas las Diputaciones Provinciales y en los Municipios que sean cabecera de un área urbana, de una región económica. Este es el único medio de conseguir que los entes locales no sean puros receptores de planes de actuación que les vienen dictados desde fuera, sino —repito— unidades "activas" que sean capaces de formular sus propias iniciativas y adoptar sus propias decisiones en el ámbito o nivel que les ha sido confiado.

En estos dos casos, de Madrid y Barcelona, el Gabinete ha sido encuadrado en la Secretaría General de Ayuntamiento; se trata de una adscripción puramente formal, que no responde a la naturaleza de ambos organismos, si bien parece exigida por la posición general del segundo de ellos (García de Enterría). En cualquier caso debe dejarse claro que tales Gabinetes de Programación son órganos de estudio, planificación y asesoramiento de la Corporación en cuanto

tal, aunque se sitúe en la relación de servicio "bajo la inmediata dependencia del Alcalde" (Carceller).

Por lo demás, no se pueden dar normas fijas sobre su organización y funciones. En cuanto a la primera, los criterios son los comunes a todo órgano de planificación: la plantilla de personal fijo debe ser reducida, con jefatura única, y personal especializado en los distintos campos que podrá tener o no la condición de funcionario; en muchos casos será preferible contratar los estudios necesarios a un aumento de personal; los distintos jefes de servicio del Gabinete habrán de estar en permanente contacto con los titulares de los órganos de gestión municipal e integrar en sus Comisiones Asesoras no sólo a funcionarios o expertos, sino a representantes de las fuerzas económico-sociales de la zona.

Sus funciones serán también las típicas de los órganos planificadores: recogida de datos, previsión de necesidades, fijación de objetivos, determinación razonada de las prioridades, elaboración de programas operativos con sus distintas fases y plazos de ejecución, etcétera. Junto a todo ello, ha de ser misión importante suya el control de resultados y la corrección constante de previsiones a la vista de los datos que arroja la ejecución de los programas.

El Gabinete deberá elevar anualmente al Pleno de la Corporación una Memoria en la que se refleje la gestión municipal y en base a la cual se pueda establecer un juicio crítico sobre la misma.

6. Algunos correctivos funcionales

Junto a lo dicho hasta aquí en el orden estructural, la planificación, y la transferencia de tareas a los entes locales que ha de llevar consigo, tienen también sus repercusiones en el orden funcional. En este aspecto, se podrían sugerir dos correctivos al patrón actual:

1) El fortalecimiento de la figura del Alcalde --o del Presidente de la Diputación-- como órgano gestor de los programas de obras y servicios públicos, con todas las facultades necesarias para ello, que ostentará como propias o por delegación del Ayuntamiento. La aprobación del Programa

de actuación, así como el orden prioritario de ejecución de los mismos corresponderá al Ayuntamiento pleno o a la Diputación; pero una vez éstos aprobados, será misión del órgano unipersonal ejecutivo (o sus delegados y adjuntos) la gestión de los mismos, con los más amplios poderes de decisión en todo lo necesario para su realización.

Las tareas del órgano colegiado deliberante deben ser fundamentalmente éstas: normativas, programadoras y de control. Todas las demás deben corresponder al Alcalde y sus Delegados.

Esta medida incide en un tema en el que se manifiesta otra de las grandes tensiones que plantea a la Administración Municipal la planificación: la tensión entre representatividad social y competencia técnica. La Administración local, como todas las demás Administraciones públicas ha dejado de ser, según la conocida expresión, una "Administración burocrática" y asume, cada día más, misiones de prestación de bienes y servicios, que exigen un espíritu empresarial. Hoy no basta aplicar la Ley, sino que es necesario proceder al estudio técnico de los problemas que se presentan en la vida comunitaria (problemas de acondicionamiento ciudadano, de viviendas, de transporte, de abastecimiento, de educación, y tantos otros); todos ellos deben ser objeto de análisis y toma de decisiones por parte de los órganos de gobierno municipal; para su acertada resolución no basta buena voluntad y representatividad social sino un considerable grado de dedicación y competencia técnica.

La idea de profesionalidad en el gobierno municipal no es de ahora. Una de las constantes del problema de la organización municipal ha sido, ya desde Adolfo Posada, la tensión entre representación y eficacia, entre democracia y profesionalidad, entre políticos y técnicos. La experiencia norteamericana ofrece quizás en este punto una especial significación, en cuanto ha tratado de separar siempre en las distintas regulaciones esas dos tareas que son la determinación de la política y su ejecución.

De una parte, la tradición democrática del país, que parecía exigir amplias cámaras donde estén representados los interesados y donde se sometan a debate los problemas municipales; de otra, la existencia de funcionarios elegidos y las conocidas consecuen-

cias sobre la Administración —también la local— del turnismo político y el *spoils system* reclamaban especialmente, en este país, medidas que asegurasen la continuidad de la Administración Municipal y la eficacia de los servicios; la ciencia política americana ha tratado de encontrar soluciones de todos conocidas a esta tensión de elementos contrapuestos que en los Estados Unidos se presentaba con especial gravedad.

En cualquier caso, parece hoy evidente que en la tensión entre órgano representativo colegiado y órgano gestor, es este último el que debe ser potenciado, tanto en sus atribuciones como en sus servicios de apoyo y ejecución.

Todo ello no debe significar, como un día denunciara Jordana de Pozas, la institucionalización de la Alcaldía frente al Ayuntamiento, pero sí su autonomía en la gestión, esto es, en la elección de medios, para el logro de los objetivos que anualmente le haya trazado la Corporación.

Por lo demás, también parece deseable la designación del Presidente de la Corporación a través de un sistema que le confiera a un alto grado de representatividad social entre sus conciudadanos. Pero será necesario, sobre todo en las grandes ciudades, que junto a él exista un equipo de hombres capaces, que con mentalidad profesional y con condiciones de "ejecutivo" sepan impulsar y dirigir los importantes —y a veces imponentes— servicios municipales. Hace años que Jordana propugnó entre nosotros el desdoblamiento de la figura del Alcalde en un Alcalde-Mayor y uno o más Alcaldes ordinarios, Alcaldes-gerentes o como se les quiera llamar. La eficacia de la fórmula se ha comprobado también en la figura actual de Delegados de Servicios (Madrid, Barcelona), que se pretende generalizar en alguna medida en el proyecto de Ley de Bases de Régimen Local.

2) En segundo lugar, se impone suavizar la tutela sobre los entes locales, especialmente en cuanto a técnicas de control previo (autorizaciones, aprobaciones, suspensiones, etcétera) y en materia de realizadas. Ello es especialmente necesario en el orden de la gestión patrimonial y de servicios, en la que es de todo punto necesario que exista un clima de confianza en los entes locales haciendo realidad la autonomía de gestión

presupuestaria, salvo que se produzcan desequilibrios de importancia, o se pretenda acudir a empréstitos contraídos con instituciones de crédito no estatales.

Esta flexibilización de la tutela, en cambio, debe ser compensada por unas facultades de informe y asesoramiento previo en la formulación de los programas e incluso por una aprobación global de éstos que asegure su coordinación con los estatales.

En conclusión, ambos correctivos funcionales apuntan a algo que fue sostenido entre nosotros hace bastantes años: libertad y responsabilidad (Alvarez Gendín), y a una idea que me es particularmente grata: pasar de la Administración recelosa a la *Administración de la confianza*.

III. FORMULAS DE APOYO A LOS ENTES LOCALES PARA EL CUMPLIMIENTO DE LAS TAREAS ENCOMENDADAS

En esta parte final se abordan brevemente dos aspectos, esenciales a la nueva concepción del régimen local, que ha traído consigo la planificación: la asistencia técnica a los entes locales y los sistemas de apoyo financieros.

1. Asistencia técnica por los servicios del Estado

El necesario fortalecimiento de los entes locales será consecuencia, no sólo de un planteamiento autonomista de los mismos, sino también, y muy especialmente, de la consideración de estas unidades administrativas como instrumentos de la acción del Estado, a los que se encomiende la propia gestión periférica de una gran parte de su actividad administrativa. En la gestión y ejecución de estas tareas los entes locales estarán asistidos de los servicios técnicos del Estado, los cuales pueden ser incluso temporalmente adscritos a las Corporaciones.

Tales son los términos en que acertadamente aparece configurada esta asistencia técnica en la base 64 del Proyecto de Ley actualmente en las Cortes. Se prevé en ella la incorporación temporal a las Corporaciones Locales de funcionarios del Estado,

cuando para el desarrollo de una determinada actividad no existan técnicos de la índole que se precisen, así como para la elaboración de estudios y proyectos relativos a la realización de obras, prestación de servicios, explotación de bienes o cualquier otra actividad propia de las Corporaciones Locales.

En la misma línea puede situarse a la Comisión Provincial de Servicios Técnicos. En la nueva regulación que se le quiere dar la integran el Presidente de la Diputación, representantes de las Corporaciones Locales, los Delegados de los Ministerios y de la Organización Sindical y representantes de entidades públicas y privadas.

Entre sus misiones figura precisamente prestar asistencia técnica a las Diputaciones para la elaboración del Plan Provincial de Obras y Servicios. Evidentemente esta labor de asistencia será muy variable según la potencia de cada Diputación Provincial.

2. Insuficiencia financiera y sistemas de apoyo a la inversión local

Constituye también una afirmación reiterada en nuestros días la crisis de la autonomía financiera de los entes locales. En el fondo, esto no ha sido sino la obligada consecuencia del nuevo sentido inspirador de la Hacienda Pública a partir de los años 20 y de la profunda transformación de los sistemas fiscales que se produjo como consecuencia, y que las Administraciones Locales eran incapaces de instrumentar. De ahí que el principio rector e inspirador de una de las reformas posibles en la materia, como ha ocurrido en España a partir de 1962, haya sido el de la unidad de la política fiscal. Esto lleva consigo —y así se ha hecho— la transferencia al Estado de una serie de campos impositivos hasta entonces en manos de las Corporaciones Locales y la supresión de algunos impuestos locales, por ejemplo, sobre el consumo, que repercutían perjudicialmente en el sistema de precios.

Por otro lado, el paralelo aumento de servicios que una sociedad moderna exige, y cuya prestación el mismo Estado imponía a las Corporaciones Locales, ha ido progresivamente ampliando las diferencias entre las tareas que los entes locales estaban

llamados a realizar y las fuentes financieras para llevarlas a cabo.

La comparación entre el volumen de ingresos de las Entidades locales y el del Estado, pone de manifiesto una desproporción que no guarda analogía con la importancia y el volumen de servicios a cargo de las mencionadas Entidades locales.

A salvar esta distancia cada día mayor, y como consecuencia del principio anteriormente sentado, se arbitran medidas como las siguientes:

- a) La participación local en los impuestos estatales.
- b) Un sistema amplio de subvenciones.
- c) La conservación, que hoy tiende a ser ampliada, de un resto de potestad tributaria local concebida sobre todo como cobertura parcial de inversiones públicas.

En España la participación en los impuestos estatales ha sido el sistema instaurado en 1962 y 1966. Como es sabido, las líneas principales de la reforma fueron la supresión del impuesto municipal sobre usos y consumo y la cesión —en compensación— de una parte de la contribución territorial urbana y de la cuota fiscal del impuesto industrial. Las desigualdades recaudatorias intermunicipales se subsanan mediante la creación de un fondo nacional, cuyos remanentes se distribuyen con arreglo a índices basados en la cifra de población y en el origen de los ingresos cedidos por cada Municipio para la constitución del Fondo. Al mismo tiempo se incrementaron los créditos para la cooperación provincial a los servicios municipales.

La Ley de Reforma de 1966 consistió fundamentalmente en la atribución directa a los Ayuntamientos de los rendimientos fiscales localizados en su término, con lo que se produjo una transformación del sistema de fondos nacionales; de otra parte se creó el impuesto municipal sobre circulación de vehículos y se dispuso la cesión por la Hacienda del Estado de una parte de los rendimientos de la imposición directa con distribución de las cantidades globales por este concepto obtenidas a través de un nuevo Fondo Nacional.

Estas han constituido las líneas básicas

de las últimas reformas. Ahora bien, el sistema de participación en los impuestos estatales no resuelve todos los problemas y presenta el inconveniente de su rigidez, pues los entes locales reciben unas cantidades fijas al margen de sus necesidades reales.

Dentro del mismo sistema que aquí se está exponiendo y que corresponde a la vigente legalidad española, la participación citada puede completarse con la técnica de la subvención.

La subvención permite conseguir un necesario aumento de los recursos locales sin atentar a la dirección económica general del Estado, al mismo tiempo que supone una reducción de gastos para las Corporaciones que pueden prescindir en parte del aparato administrativo, a veces muy costoso, que lleva consigo la recaudación total de ingresos propios.

La técnica de la subvención parece que está sujeta al principio de que "quien paga, manda". Pero si este principio, como tal, no es de recibo en el ámbito de los intereses públicos, las subvenciones, además, no tienen por qué suponer necesariamente un atentado contra la autonomía municipal: basta que no se adscriban específicamente al cumplimiento de finalidades concretas, que sean concedidas como dotaciones globales que pueden ser utilizadas por el Ayuntamiento para desarrollar cualesquiera de sus competencias. Es cierto, sin embargo, que un sistema subvencional, sin criterios y módulos fijos, se presta a que, a través de la ayuda financiera, se produzca un determinismo exógeno de las tareas municipales, aparte de los riesgos de arbitrariedad que se pueden producir en la distribución de los fondos.

De otro modo, se falsearía completamente por la vía financiera el marco sustantivo e institucional consagrado en las leyes (reducción de los ingresos locales en aras de una unificación tributaria que se afirma como necesaria, y posterior ayuda del Estado a través de transferencias y préstamos, en base a la cual se determinan desde el poder central las inversiones locales). En una palabra, es preciso revisar la afirmación habitual de que la intervención y previa aprobación de los Departamentos Centrales está justificada siempre que la inversión esté financiada con transferencias de capital y operaciones

de crédito. Ello sería aceptable si las Haciendas Locales no hubiesen sido previamente "vaciadas", en atención a la unidad de la política fiscal; más aún: si sus recursos hubiesen sido progresivamente ampliados a medida que aumentaba su campo de actividad en el orden social, urbanístico, cultural y de prestación de servicios. Pero es bien sabido que hoy los Municipios no tienen opción en este punto: se han de limitar a administrar rectamente los medios que el Estado les cede como ingresos propios.

Puede concluirse por todo ello que cualquier intento descentralizador será puramente teórico si no va acompañado por la paralela dotación económica de los entes locales, de una auténtica *descentralización del gasto*, lo cual supone el respeto a las colectividades locales en la libre determinación de sus inversiones, dentro de un plan general que haya sido previamente aprobado en sus líneas básicas. Se trata de sustituir las tradicionales subvenciones acordadas solamente para obras o servicios determinados por unas *subvenciones no afectadas* específicamente en su destino.

La elaboración de unos programas comunes en los que intervienen simultáneamente la Administración Central y la Local puede instrumentarse financieramente mediante la integración de los gastos corrientes y de inversión en un programa unitario que esté presupuestado y que sea cubierto por dotaciones estatales concedidas con carácter global. El necesario equilibrio presupuestario de gastos corrientes, que han de ser cubiertos necesariamente con ingresos corrientes queda de este modo superado y deja de ser el rígido límite que hoy es, a la hora de programar la actividad local. Está hoy absolutamente superada en las modernas técnicas presupuestarias la clásica distinción entre gastos corrientes y de inversión y no hay que aferrarse a ella a la hora de planificar la financiación municipal.

Al tema está dedicada la base 65 del Proyecto de Ley de Régimen Local, según la cual se considera como uno de los requisitos necesarios para el otorgamiento de las subvenciones que las necesidades que aquéllas han de cubrir se encuentren incluidas en el Plan correspondiente. Asimismo, se autoriza al Gobierno para repartir los créditos subvencionales de modo que la acti-

vidad local quede coordinada con la propia actividad estatal y adaptada a los programas de desarrollo económico y social de la nación. Según ello, las subvenciones se conceden con carácter prioritario a los proyectos de obras y servicios que estén incluidos en los distintos planes.

El principio general es, sin embargo, no el de la dotación global, sino el de la "subvención afectada", tal como parece derivarse de la base 65, lo cual no es muy progresivo. La tesis expuesta está confirmada en Francia por vía de Derecho positivo, concretamente por el Decreto de 10 de marzo de 1972 que regula la reforma del régimen de subvenciones acordadas por el Estado a las Corporaciones Locales. En él se distinguen los dos tipos de subvención: la *subvención específica* de una operación y la *subvención global* para un programa totalizado o para hacer frente al conjunto de las cargas de inversión de un ente local que tiendan a conseguir un mismo objetivo. El montante de esta última subvención es fijado sobre la base del déficit que se prevea en el proyecto y presupuesto previo. Especialmente estas subvenciones globales se dirigen a la consecución por entes públicos locales o institucionales de los objetivos fijados en el Plan de Desarrollo Económico y Social y que afectan a su territorio, y es el propio beneficiario el que elabora y presenta un programa anual de inversiones tendentes a conseguir aquellos objetivos sobre cuya base se decide la cuantía de las subvenciones. Ello no es, en definitiva, sino la integración desde un punto de vista financiero de las tareas locales dentro de los presupuestos y del conjunto de medios financieros propios del Estado.

El principio de unidad de la Administración Pública, cualesquiera que sean los entes gestores, se manifiesta así en la atribución de dotaciones económicas a éstos aun cuando no les haya correspondido la gestión recaudatoria.

IV. CONCLUSIONES

A la vista de todo lo dicho hasta aquí quisiera, para terminar, formular algunas conclusiones que resuman mi pensamiento y sean elementos de discusión o reforma:

1) Todo el nuevo planteamiento del régimen local ha de estar presidido por esa

realidad de nuestro tiempo que es la planificación y programación de la actividad de la Administración Pública en su conjunto; esta técnica de gobierno es hoy un *datum* del que hay que partir a la hora de configurar la estructura y funcionalidad de la Administración Local.

2) La programación exige una concepción unitaria y global de la acción, cualesquiera que sean los sujetos que la realicen; esto no quiere decir que los sujetos queden indiferenciados, sino que éstos deben encontrar hoy su propio *spielraum*, su propia funcionalidad operativa, no en unas pretendidas competencias materiales cortadas por sectores, sino en la atribución de unas determinadas funciones (en las que no pueden ser sustituidos) en el proceso de decisión, así como en la gestión de los programas aprobados.

3) Ello permite una distribución flexible de tareas a realizar, según las características del ente local destinatario de las mismas y según la propia naturaleza de éstas.

4) El territorio ha de volver a ser el principal elemento de unificación de la acción en una gran parte de los programas de Gobierno, y la comunidad de ciudadanos en él asentada ha de encontrar en las Corporaciones Locales el cauce que permita su participación en las decisiones de gobierno que les conciernen.

5) De un modo especial, este protagonismo de los entes locales es necesario por un lado, en la elaboración y ejecución de aquellos Planes sectoriales que están especialmente vinculados al territorio (por ejemplo, en agricultura, vivienda, turismo, sistema viario, electrificación, etcétera); y en segundo lugar, en aquellos programas específicamente territoriales como son en España los Programas Regionales selectivos, incluidos en el Plan Nacional.

6) Para llevar a cabo este papel de protagonista en la planificación del desarrollo, los entes locales deben renovarse y potenciarse tanto en su estructura, como en su financiación y competencia técnica. Medidas adecuadas serían, quizás, las siguientes:

a) La superación del pequeño Municipio y su integración, primordialmente de carácter orgánico, en entidades de una base territorial y humana más amplia que sea adecuada para la planificación y presta-

ción de los servicios, según la naturaleza de éstos; como instrumento de reforma, entiendo que es mucho más eficaz la configuración *ex-lege* que la vía asociativa.

- b) La necesaria creación de Gabinetes de planificación y programación a nivel provincial y en los grandes núcleos de población, capaces de formular en el marco del Plan Nacional y de los Planes sectoriales los programas territoriales, lo cual llevará a mantener un diálogo constante con los órganos centrales del Estado y con cada uno de los Municipios integrados en su área geográfica de actuación.
- c) El fortalecimiento de los órganos de gestión de los programas de obras y servicios (Alcalde, Presidente de la Diputación, Delegados de Servicios, etcétera), dotándoles de amplios poderes de ejecución de aquéllos, una vez que han sido formulados y aprobados por el órgano representativo del ente local.
- d) La dotación de equipos técnicos y administrativos adecuados para desarrollar la gran tarea que una efectiva descentralización o delegación de funciones hará recaer sobre los entes locales. Este es, sobre todo, un problema de personal capacitado

y competente que es preciso incorporar a las Corporaciones Locales, bien sea aumentando su plantilla, bien mediante contrato, adscripción temporal, comisión de servicios o cualquier otra forma en que se articule la asistencia técnica por parte del Estado.

7) Sobre la base de unos entes locales potenciados y estructurados con adecuados servicios de apoyo a la decisión, se impone suavizar la tutela estatal y crear un nuevo clima en sus relaciones con la Administración Central: pasar de una Administración recelosa a una Administración de la confianza.

8) Todo ello exige también un nuevo planteamiento del sistema financiero, que, dicho brevemente, podría consistir en: unidad de la política fiscal, y auténtica descentralización del gasto mediante la dotación global de planes y programas locales con fondos del Estado. Lo cual supone el respeto a las colectividades locales en la libre determinación de sus inversiones (su propio ámbito de decisiones), dentro del plan general que haya sido previamente aprobado en sus líneas básicas.