

COOPERACION ECONOMICA DEL ESTADO CON LAS DIPUTACIONES

ROMAN ORTEGA Azucena

Profesora de la Escuela Universitaria de Graduados Sociales de Palencia.

1. INTRODUCCION.

Las Diputaciones Provinciales de Castilla y León llevan a cabo sus inversiones, principalmente, en dos áreas, en función del ente cofinanciador: Los Planes con el Estado y los Planes con la Junta de Castilla y León.

Los Planes con el Estado son:

- I. *Planes Provinciales de Obras y Servicios*
- II. *Planes Comerciales de Acción Especial*
- III. *Planes Sectoriales para programas específicos de competencia local*
 - Red viaria local
 - Inversiones en instalaciones de carácter cultural
 - Programas operativos
- IV. *Actuaciones especiales*¹

Los Planes que realiza con la Junta de Castilla y León son:

- I. Fondo de Cooperación Local
- II. Fondo de Compensación Regional
- III. Planes extraordinarios de carreteras.

Estos planes que realizan las Diputaciones con la Junta están cofinanciados por varias entidades: Junta de Castilla y León, Diputaciones Provinciales y Entidades Locales beneficiarias de las obras y servicios.

¹Dirección General de Análisis Económico-Territorial.

El siguiente trabajo versará sobre la cooperación económica del Estado en las inversiones de las Entidades Locales, en el periodo que va desde 1985 a 1991 (ambas inclusive). Distinguiendo la evolución de la normativa legal que regula dicha cooperación, por un lado, y la realización de los planes, por otro.

2. NORMATIVA LEGAL.

El origen de los Planes Provinciales está en la Ley de Presupuestos del 25 de diciembre de 1957. A partir de ahí se pueden distinguir cinco periodos según el marco jurídico que regula dichos planes: 1958-1974; 1974-1978; 1978-1981; 1981-1991; 1991 en adelante.

Dentro del periodo que nos ocupa, 1985-1991, existen dos etapas. La primera que incluye el año 1990 viene a cerrar una larga etapa de más de una década, regulada por el Real Decreto 1973/81 del 3 de julio, aportaba como novedades a la normativa anterior: un aumento en el abanico de obras y servicios, la financiación de Diputaciones y Ayuntamientos en los planes no debía de alcanzar al menos un 125 % de la subvención del Estado y de sus Organismos Autónomos y que en ningún caso el importe de la financiación a cargo del crédito oficial y de las Corporaciones Locales podrían ser inferiores al 275 por 100 de la subvención del Estado y de sus Organismos Autónomos.

Además incluye, por primera vez, la posibilidad de elaborar un Plan Adicional en el que se incluyan aquellas obras y servicios que puedan financiarse con cargo a los incrementos que se hubieran producido en relación con los recursos del ejercicio económico anterior, así como, con los créditos y aportaciones de las Diputaciones y Ayuntamientos².

En el mismo R.D., en su disposición final nº 4, expresa que los Planes de Obras y Servicios de las Comarcas de Acción Especial tendrán un tratamiento separado dentro del Plan Provincial de Obras y Servicios, pero se tramitarán de igual forma. Regula la participación en dichos Planes de Acción Especial de las Diputaciones y Ayuntamientos que no podrá ser

²El procedimiento a seguir sería el establecido en los artículos 4.2 y 6.2 del R.D. 1972/1981.

inferior al 10 por 100 de la suma de las subvenciones estatales y de los préstamos concedidos por el Banco de Crédito Local.

La segunda etapa empieza en 1991, cuando entra a regular la cooperación económica del Estado a las inversiones de las Entidades Locales, el R.D. Nº 665/1990 del 25 de mayo.

Los cambios estructurales que ha supuesto la consolidación de las autonomías con el reparto competencial, así como la Ley 7/1985, de 2 de abril Reguladora de las Bases de Régimen Local que ha modificado la configuración del régimen jurídico de la Administración Local, ha planteado la necesidad de regular la cooperación económica del Estado con las Entidades locales, incorporando los contenidos concretos dentro de sus competencias, de la potestad planificadora de las Diputaciones.

Las novedades que aporta este nuevo Decreto son las siguientes: primero reordena los instrumentos de la cooperación económica del Estado con las Entidades Locales en tres secciones:

General para Planes Provinciales e Insulares de cooperación a las Obras y Servicios de competencia municipal.

Especial para Programas de Acción Especial en comarcas o zonas con mayor déficit de infraestructura y equipamientos locales.

Sectorial para Programas específicos de competencia local.

En segundo lugar se crea una base objetiva común de información, la Encuesta de Infraestructura y Equipamiento Local³. En tercer lugar intenta coordinar la planificación provincial con otros instrumentos de planificación de inversiones de carácter estatal y autonómico, así como, posibilita el acceso de las Entidades Locales a los Fondos Estructurales Europeos.

En lo que se refiere a la elaboración de los Planes Provinciales de Obras y Servicios el R.D. 665/1990 difiere del anteriormente derogado en esta cuestión, la Diputación Provincial con la participación de los municipios de la provincia elaboraran un Plan Plurianual de Inversiones Locales, y en base a esas provisiones se formularán los correspondientes Planes Anuales.

³La Encuesta de Infraestructura constituye un instrumento real de evaluación, la omisión de su actualización periódica por parte de las Diputaciones Provinciales podrá determinar su exclusión de la cooperación estatal.

El Estado, por su parte, a través de la evaluación de la información que le suministra la Encuesta de Infraestructura y Equipamiento Local, determinará con carácter cuatrienal el Programa de Cooperación Económica Local con las previsiones indicativas de su distribución territorial; así como de la capacidad financiera de las haciendas correspondientes y de factores como nivel socioeconómico, resultado de la cooperación estatal precedente, etc.

El objetivo prioritario que el legislador establece a la cooperación estatal es la financiación de las inversiones necesarias para la efectiva prestación de servicios obligatorios determinados en el artículo 26 de la Ley 7/1985 del 2 de abril.

Podrán beneficiarse de los Planes Provinciales de Obras y Servicios:

- los Municipios
- las Entidades de ámbito territorial inferior al municipal, instituidas o reconocidas por las Comunidades Autónomas.
- las comarcas u otras entidades que agrupen varios , instituidas por la Comunidades Autónomas.
- las áreas metropolitanas de Municipios
- las Mancomunidades de Municipios

Las aportaciones para financiar el plan nunca podrán exceder del coste total de los proyectos. La financiación prevendrá del Estado, Diputaciones, Municipios , Comunidades Autónomas y Fondos Estructurales Comunitarios en su caso. Las Entidades Locales que participen en la financiación podrán solicitar préstamos del Banco de Crédito Local, las cuales, a su vez, se verán obligadas a mantener informado al Banco de Crédito Local sobre la concesión de cuantas nuevas aportaciones modifiquen el plan de financiación, incluidas las de los Fondos Estructurales Comunitarios, a fin de cancelar o reducir el préstamo concedido. El control de las subvenciones estatales recibidas se llevará a cabo según establece el R.D. Legislativo 1061/1986, de 23 de septiembre.

La subvención estatal a los Planes Provinciales de Obras y Servicios podrán alcanzar hasta:

- el 35 por 100 en las obras y servicios de carácter obligatorio, según el artículo 26 de la Ley 7/1985, podrá ser aumentado hasta el 45 por 100 en

dichas obras cuando sean propuestas por Mancomunidades de Municipios, otras Entidades Locales

-el 25 por 100 para las restantes obras y servicios que, sin ser obligatorios, sean de competencia municipal, podrá elevarse hasta el 35 por 100 para el supuesto de obras y servicios de ámbito supramunicipal.

Las subvenciones libradas y no utilizadas serán objeto de reintegro al Tesoro Público. Los remanentes de subvención del Estado que se produzcan podrán ser utilizados en base a las previsiones del Plan Plurianual. La utilización de los mismos deberán llevarse a cabo en el ejercicio correspondiente al Plan, y su contratación antes de finalizar el mismo.

La sección especial de la normativa sobre Planes Provinciales recoge los Planes Comarcales de Acción Especial como instrumento de cooperación del Estado y las provincias e islas en orden a lo establecido en el artículo 31.2 de la Ley 7/1985, de 2 de abril.

Esta sección nace con el objetivo de corregir desequilibrios intermunicipales e interprovinciales en aquellas zonas previamente delimitadas como de acción especial. Salvo casos excepcionales el área de actuación habrá de afectar, al menos, a tres municipios y a una población superior a 5.000 habitantes.

En cuanto a la iniciativa, elección y delimitación de las áreas de acción especial el R.D. no presenta ninguna novedad salvo la referente a la actuación de la Encuesta de Infraestructura y Equipamiento Local, que se encargará de determinar el valor de ciertas variables determinantes a la hora de la elaboración de las propuestas de Programas de Acción Especial, programas que se formularán con carácter cuatrienal.

La financiación de los Planes se realizará de la siguiente manera:

-la aportación estatal se situará entre el 40 y el 60 por 100 del presupuesto de inversión. Excepcionalmente llegará hasta el 75 por 100 en consideración a la gravedad de los problemas,

-el resto de la financiación vendrá de los demás agentes participantes, pudiendo recibir aportaciones de los Fondos Estructurales Comunitarios,

Las Diputaciones y demás Entidades Locales deberán contribuir con, al menos, un tres por ciento. Las distintas Entidades Locales podrán solicitar

préstamos al Banco de Crédito Local en las condiciones más favorables en cuanto a plazos y tipos de interés.

Por último, los Programas Sectoriales de cooperación económica del Estado con las Entidades Locales tienen como objetivo ayudar a una más equilibrada calidad de vida intermunicipal en provincias e islas.

Las subvenciones, a estos programas, se determinarán por el Gobierno en cada supuesto sectorial específico. Estos programas serán elaborados por las Diputaciones Provinciales. Su tramitación, gestión y seguimiento se regirán por su normativa específica, así como el seguimiento de la ayudas estatales.

3.-ANÁLISIS DE LOS PLANES PROVINCIALES DE OBRAS Y SERVICIOS Y DE ACCIÓN ESPECIAL

Los resultados que presenta esta segunda parte del trabajo se refieren al período 1985-1991, y para las provincias de Palencia, Avila, Segovia, Zamora y Valladolid debido a la limitación de la información, tomada esta de los Planes Provinciales de Obras y Servicios y Planes Comarcales de Acción Especial, según la lista de obras y servicios y la forma de financiación proporcionada por las Diputaciones anteriormente mencionadas.

Financiación de los Planes Provinciales de Obras y Servicios

CUADRO 1 Financiación de los Planes Provinciales de Obras y Servicios durante el período 1985-1991

PROVINCIA	SUBV. EST.	AYUNT.F.P.	AYUNT.C.L.	DIP.F.P.	DIP.C.L.	VARIOS
PALENCIA	16,5	38,7	3,6	6,4	22,5	12,5
AVILA	25	34	-	5,5	29,5	6
SEGOVIA	29	34,9	-	2,8	34	-
ZAMORA	26,66	33,33	-	-	40	-
VALLADOLID	24,13	44,6	-	-	31,27	-

FUENTE: Elaboración propia

El cuadro 1 recoge la financiación media de los Planes Provinciales de Obras y Servicios de las provincias consideradas, durante el período 1985-1991 (ambas inclusive). En dicho cuadro se observa que Palencia es la más desfavorecida en lo que se refiere a la cooperación local del Estado mediante subvención, mientras que las otras cuatro provincias gozan de un 25 ó 26 por 100 ,aproximadamente, del total presupuestado, Palencia sólo recibe un 16,5 por 100 .

La tercera columna nos muestra la cofinanciación del Ayuntamiento en el que se realiza la obra o servicio. Destaca, en este caso, Valladolid siendo esta la provincia cuyo municipio afectado financia mayor parte del coste de la obra o servicio, seguido por Palencia.

En lo que se refiere a la financiación mediante los fondos propios de cada Diputación en concreto, se advierte que la norma general es utilizar, más bien, el crédito oficial que concede a tal efecto el Banco de Crédito Local. Es la Diputación de Zamora la que financia mayor parte de los planes mediante esta vía, con un 40 por 100.

Cabe destacar a Palencia por ser la única provincia, de las cinco estudiadas, que financie un 12,5 por 100 del presupuesto total, como media, acudiendo a otros entes distintos del Estado, Ayuntamientos y Diputaciones (bien sea con fondos propio, bien acudiendo al crédito). El 6 por 100 de Avila se refiere a la financiación del FEDER.

Para la segunda etapa considerada, es decir, para los Planes de 1991 y en lo que se refiere a la financiación, destaca la Diputación de Valladolid que ha financiado casi el 50 por 100 de sus planes mediante una entidad bancaria distinta del Banco de Crédito Local. Por lo demás la financiación no encuentra grandes diferencias con la etapa anterior.

Tipo de obras y servicios

Las obras y servicios que se realizan en los Planes Provinciales de Obras y Servicios y en los Planes Comarcales de Acción Especial son las siguientes:

-Obras de carácter hidráulico

- Abastecimiento
- Red de distribución
- Saneamiento
- Vías provinciales
 - Construcción de nuevos caminos
 - Acondicionamiento y mejora
- Electrificación rural
- Teléfono a las áreas rurales
- Equipamiento de núcleos
 - Alumbrado público
 - Pavimentaciones
 - Parques infantiles
 - Centros e instalaciones deportivas
 - Centros de reunión social
 - Casas consistoriales
 - Cementerios
 - Obras varias

La tónica general, en las cinco provincias, es que de los cinco grandes grupos de obras y servicios, llevados a cabo, los que más peso tienen son los englobados en el apartado equipamiento de núcleos, obras y servicios que se llevan en la mayoría de los casos más del 60 por 100 del presupuesto, destacando la pavimentación. Siguen, por orden de importancia, las de carácter hidráulico y la vías provinciales en tercer lugar. Las de electrificación rural y teléfonos apenas tienen importancia.

Financiación según el tipo de obra y servicio

La forma de financiar las distintas obras y servicios difiere entre las provincias analizadas y, dentro de cada provincia, no se sigue la misma proporción en todos los años del período considerado. La excepción se encuentra en la provincia de Zamora donde durante la casi totalidad de los años sólo se han realizado obras hidráulicas y de equipamiento de núcleos financiadas, ambos tipos de obras y servicios, en un 27 por 100 por el Estado, un 33 por 100 por los fondos propios de los Ayuntamientos y un 40 por 100 por la Diputación acudiendo al Banco de Crédito Local.

Cabe destacar alguna similitud en lo que se refiere a la forma de cofinanciar algunas obras y servicios: las obras y servicios del ciclo hidráulico en todas las provincias y todos los años el Ayuntamiento en cuestión con sus fondos propios ha financiado al menos el 40 por 100 del presupuesto total de la obra o servicio, el 50 por 100 restante difiere para las distintas provincias y años.

Las obras y servicios de mayor importancia seguidas de las del ciclo hidráulico también han sido financiadas entre un 30 y 40 por 100 por los fondos propios del Ayuntamiento afectado, el resto queda entre un 15 y 30 por 100 financiado por el Estado e igual porcentaje por la Diputación en su doble vía, fondos propios y crédito local.

4.-ANÁLISIS DE LOS PLANES COMARCALES DE ACCIÓN ESPECIAL

De las cinco provincias estudiadas Valladolid es la única que durante el período 1985-1991 no ha realizado Planes Comarcales de Acción Especial. En el polo opuesto se encuentra Avila, la cual ha llegado a ejecutar planes para cuatro comarcas de acción especial en el año 1987.

Palencia, Segovia y Zamora han mantenido constata, para el período, las comarcas de acción especial:

- Palencia: Comarca de Acción Especial Berrueto
- Segovia: Comarca de Acción Especial Zona Nordeste
- Zamora: Comarca de Acción Especial Zona Oeste

Una comparación entre el presupuesto total de los Planes Provinciales de Obras y Servicios y el presupuesto total de los Planes Comarcales de Acción Especial para cada provincia nos puede dar idea de la importancia relativa que tienen los Planes Comarcales de Acción Especial así como de las necesidades de cada provincia, en el sentido de que las comarcas de acción especial son comarcas especialmente deprimidas en comparación con el ámbito nacional. El cuadro 2 nos presenta el porcentaje que representa la inversión de los Planes Comarcales de Acción Especial con respecto a los Planes Provinciales de Obras y Servicios.

CUADRO 2 Peso de los Planes Comarcales de Acción Especial con respecto a los Planes Provinciales de Obras y Servicios.

AVILA	PALENCIA	SEGOVIA	ZAMORA
-------	----------	---------	--------

AÑO	%	AÑO	%	AÑO	%	AÑO	%
1985	21,27	1985	3,51	1985	120,3	1985	142,45
1986	-	1986	3,9	1986	120,85	1986	123,1
1987	59,76	1987	3,48	1987	120,85	1987	124,2
1988	59,30	1988	3,81	1988	31,65	1988	124,1
1989	52,08	1989	3,9	1989	29,23	1989	113,9
1990	47	1990	4,5	1990	22,72	1990	104,5
1991	547,17	1991	1,82	1991	68,22	1991	212,3

FUENTE: Elaboración propia

El presupuesto de los Planes Comarcales de Acción Especial en la provincia de Palencia representó entre el 1,82 por 100 y el 4,5 por 100 del presupuesto de los Planes Provinciales de Obras y Servicios. Avila la seguiría por orden de menor a mayor peso, puesto que representan, aproximadamente, un 50 por 100 del presupuesto total de los Planes Provinciales.

Después la seguiría Segovia que va desde un 22 por 100 en 1990 a un 120 por 100 en 1985. Y por último Zamora donde, con mucho, los Planes Comarcales de Acción Especial son más importantes que los Planes Provinciales, representando, los comarcales, entre un 104,2 por 100 en 1990 y un 212,3 por 100 en 1991.

Financiación de los Planes Comarcales de Acción Especial

La financiación de los distintos Planes Comarcales de Acción Especial es bastante similar para las distintas provincias y años. A grandes rasgos se podría decir que el 30 por 100 ha sido financiado por el Estado; entre el 20 y 30 por 100 por las entidades locales beneficiadas y el 40 o 50 por 100 por las Diputaciones mediante del crédito local.

Destaca, pues, la aportación de las Diputaciones y en menor medida el Estado, siendo en algunos casos la aportación de la entidad local beneficiada inferior al 10 por 100.

No han existido grandes cambios entre los periodos que hemos diferenciado, es decir, entre 1985-1990 y 1991. Salvo en Avila donde los Planes Comarcales de Acción Especial se han visto favorecidos por los

Fondos Estructurales de la Comunidad Europea, en concreto a través del FEDER, que ha financiado algo más del 40 por 100 del total presupuestado.

5.- CONCLUSION

La cooperación económica del Estado en las Entidades Locales se ha visto favorecida con la creación del R.D. Nº 665/1990 del 25 de mayo. Aunando el esfuerzo por parte de los distintos entes cofinanciadores para perseguir un objetivo común, como es el de dotar de infraestructuras y servicios mínimos a las distintas Entidades Locales, mediante la realización de una serie de planes.

Faltan todavía muchas cosas por hacer, sobretudo aprovechar la oportunidad de poder acudir a los Fondos Estructurales.

Cabe destacar el acierto de la creación de la Encuesta de Infraestructura y Equipamiento Local. Figura objetiva de análisis para detectar las necesidades locales, que a la postre es el objetivo al que se pretende llegar, el de corregir desequilibrios.

BIBLIOGRAFIA

CORCHO BRAGADO, M., Los Planes Provinciales de Obras y Servicios. 2º Congreso de Economía Regional de Castilla y León, León(1990), pp. 337-353

MINISTERIO DE ECONOMIA Y HACIENDA. Política Regional en 1989 (Informe Anual). Ministerio de Economía y Hacienda, Madrid(1990), pp. 12-16

TRUEBA JAENAGA, J.I. Análisis de los Planes Provinciales de Obras y Servicios. Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid(1980), pp. 9-54

TRUEBA JAINAGA, J.I., GARCIA PERROTE, F. y TOME TOBLA, B. Planes Provinciales Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid(1978), pp. 7-111