

ACCIONES ECONÓMICAS DE LA DIPUTACIÓN FORAL DE GUIPÚZCOA HACIA EL SECTOR PÚBLICO

JESÚS MARÍA AKIZU ORMAZABAL

Diputado Foral de Relaciones Municipales de la
Diputación Foral de Guipúzcoa

FÉLIX CALVO ABADÍA

Jefe del Servicio de Asesoramiento Municipal del
Departamento de Relaciones Municipales de la
Diputación Foral de Guipúzcoa

Palabras clave: Financiación autonómica, sector público.
Nº de clasificación JEL: H2, H20, H7, H72.

0. INTRODUCCIÓN

En este breve trabajo vamos a tratar de relacionar los diferentes flujos económicos que se dirigen desde los presupuestos de la Diputación Foral de Guipúzcoa a los 83 Ayuntamientos del Territorio Histórico y a algunas Mancomunidades para financiar gastos ordinarios (corrientes) o inversiones en infraestructura y equipamientos.

Separamos, pues, o, mejor dicho, dejamos sin tratamiento los fondos dirigidos a gastos o inversiones de carácter general territorial propias de la Diputación, como carreteras de la red viaria, montes, centros asistenciales, etc., etc.

Los medios económicos utilizados, tanto cualitativa como cuantitativamente, las distintas formas de cooperación utilizadas, así como el distinto marco jurídico que regula estas actuaciones aconsejan reflejar esta situación en dos partes diferenciadas.

1. ETAPA DE RÉGIMEN COMÚN

1.1. Plan de Obras y Servicios

Estos planes se redactaban en aplicación de la Norma específica de aplicación general, con una financiación cerrada, consistente en una subvención

estatal con cargo a los Presupuestos Generales del Estado; crédito oficial equivalente al 150 % de la subvención estatal; aportación en forma de subvención a fondo perdido por la Diputación Provincial, equivalente al 125 % de la cuantía de la subvención estatal fijada y aportación a los Ayuntamientos. Las anualidades que reintegraban la operación de crédito indicada eran sufragadas por el Presupuesto provincial.

El importe de los gastos del Plan de Obras y Servicios venía, pues, determinado en función de los citados recursos. En cambio, si había cierta discrecionalidad o maniobrabilidad de la Diputación para seleccionar las finalidades propuestas por los Ayuntamientos que, evidentemente, no todas tenían cabida, dada la limitación de los recursos que financiaban el plan.

Aunque prevalecían aquellas obras o servicios que constituían servicios mínimos obligatorios, tales como abastecimiento de agua domiciliaria, alcantarillado y saneamiento, cementerios, equipamiento de núcleos rurales, caminos rurales, etc., propios de cada municipio, últimamente se tendía a conseguir una más justa y racional distribución de los recursos financieros del plan, orientando a los Ayuntamientos a soluciones que excediesen del ámbito puramente local o municipal, fomentando con ello la agrupación de municipios para

la solución de problemas de infraestructura, a nivel de zona o comarca, mediante fórmulas asociativas.

En aplicación de la normativa general, la Diputación Provincial de Guipúzcoa tramitó y desarrolló los Planes Provinciales de Obras y Servicios que se relacionan en el cuadro n.º 1 en el que se refleja la aportación de la misma con cargo a los fondos provinciales.

Los municipios con censo superior a los 20.000 habitantes quedaban excluidos de la acción de estos Planes ordinarios. Sólo excepcionalmente, y por causas muy justificadas, podían incluirse en los Planes.

1.2. Plan Extraordinario de Obras y Servicios

Paralelamente a los Planes expresados y sin sujeción a una determinada normativa, se tramitó en el año 1980 un Plan Extraordinario de Obras y Servicios.

De este Plan se benefician la totalidad de los municipios de la provincia mediante la inclusión de toda clase de proyectos de inversión propuestos y para cuya financiación la Diputación Provincial de Guipúzcoa aportó la cifra de 885.279 miles de ptas. en concepto de subvención a fondo perdido. La estructura y desarrollo de este Plan fue similar a la de los Planes Generales Ordinarios.

2. ETAPA DE RÉGIMEN AUTONÓMICO

La constitución de la Comunidad Autónoma del País Vasco, así como el restablecimiento del sistema tradicional de Concierto Económico, marca un hito importante en las acciones de las Diputaciones Forales de los Territorios Históricos hacia los municipios.

Su régimen especial privativo reconocido por el ordenamiento Constitucional y Estatutario, que le permite organizarse libremente, y su régimen tributario, que incrementa sensiblemente los recursos forales, hacen que las Diputaciones Forales de los Territorios Históricos hayan salido fortalecidas.

Ambas peculiaridades son decisivas y a su vez complementarias, pues si importante es disponer de medios económicos y encauzarlos hacia un determinado sector, en este caso el sector público, también tiene trascendencia su distribución del modo más equitativo posible, es decir, ponderando con objetividad la heterogeneidad de los Entes Locales.

Pero, además, estas acciones deben tener proyección de futuro que comprendan períodos coincidentes a ser posible con el período de mandato electoral, así se facilitará a los Ayuntamientos las tareas de la planificación de la inversión.

En este período autonómico las acciones económicas de la Diputación

Cuadro n.º 1

(Miles de ptas.)

	1976-77	1978	1979	1980
Abastecimiento de agua y saneamiento	85.697	27.919	53.842	47.480
Vías municipales	167.997	11.285	55.002	7.269
Equipamiento de núcleos!*)	450	36.602	2.500	123.050
Electrificación rural				
TOTAL	254.144	75.806	111.344	177.799

(*) Incluye urbanización y pavimentación, servicios de extinción de incendios, instalaciones deportivas y obras varias

Foral hacia los Ayuntamientos del Territorio no sólo adquieren mayor relieve por su cuantía, sino que también hay además un cambio cualitativo en cuanto que incluye transferencias de fondos distintas de las finalistas.

Así pues, en esta etapa las transferencias de fondos de la Diputación Foral a los Ayuntamientos del Territorio tienen dos finalidades.

2.1. Transferencias corrientes para nutrir los ingresos ordinarios

Se perciben principalmente a través del Fondo Foral de Financiación Municipal, institucionalizado en el año 1982, que incluye cada Presupuesto General del Territorio y que equivale al Fondo Nacional de Cooperación Municipal para los municipios de régimen común, y a través de otras transferencias corrientes.

En el cuadro n.º 2 se refleja la evolución de los ingresos ordinarios municipales, el total de los ingresos que perciben por transferencias corrientes (Capítulo 4 de Ingresos), la cuantía de la participación municipal en los impuestos concertados y la repercusión de estos dos últimos en los Ingresos Ordinarios.

2.1.1. Fondo Foral de Financiación Municipal (UDALKUTXA)

Las participaciones municipales que se reciben a través del Fondo Foral de Financiación Municipal, además de ser la transferencia corriente más importante por su cuantía, es el principal recurso de los municipios, de modo especial para los de menor población.

Este Fondo está dotado con los siguientes recursos:

- participación municipal de impuestos concertados.
- participación municipal en impuestos no concertados.
- participación municipal directa en la tasa sobre el juego.
- municipios turísticos.

Incluye también, si bien con carácter no repetitivo, una partida para dotar a los nuevos municipios y, en algunos casos, también a los municipios afectados por esta creación.

La determinación del importe anual de cada recurso y los criterios de distribución entre los municipios es someramente como sigue.

La participación municipal en impuesto concertados se fija libremente por la Diputación Foral sin sujeción a porcentaje alguno, si bien hay que recordar que en su origen y en cumplimiento del mandato legal, siempre superado, de que los Ayuntamientos del Territorio no deben percibir menos cantidad que los Ayuntamientos de régimen común, se cifraba en un porcentaje sobre la recaudación de los impuestos incluidos en los capítulos 1 y 2 de los presupuestos, no susceptibles de cesión a las Comunidades Autónomas.

Se han aplicado diversos criterios para su distribución, que por fin se han consolidado según se trate de municipios con censo inferior a los 1.000 habitantes y municipios de mayor población. Para los primeros, la cifra asignada a cada municipio es igual a la percibida en el año anterior incrementada en un porcentaje igual al que representa el crecimiento de la cifra global.

Para los municipios de censo superior a los 1.000 habitantes se distribuye el resto de la dotación conforme a los siguientes criterios:

- El 85 % en proporción al número de habitantes de derecho ponderado por un creciente multiplicador.
logaritmo neperiano/ población constante (6,9), entre los límites del 1,8 para San Sebastián y 1 para los 28 municipios de número de habitantes inferior a 1.000).
- El 10 % también en función de la población ponderada, multiplicando ésta a su vez por el factor que resulta de la relación Ingreso/Gasto corriente.
- El 5 % en proporción inversa a la renta municipal.

Cuadro n.º 2.

	(Miles de pesetas)					
	AÑO 81	AÑO 82	AÑO 83	AÑO 84	AÑO 85	AÑO 86
Ingresos Ordinarios	8.432.044	11.251.621	14.286.616	16.556.724	20.221.406	22.787.586
Transferencias Corrientes. (Cap. 4)	2.530.231	4.709.973	7.840.967	8.293.141	10.660.664	11.417.241
FFFM (UDALKUTXA)	2.523.663	5.278.960	7.460.000	8.160.300	9.724.000	10.773.000
Participación en Impues- tos Concertados	1.423.342	4.891.656	6.026.000	6.756.116	8.177.000	9.122.000

La participación en impuestos no concertados viene fijada por la Administración Central.

La participación en la tasa de juego viene determinada por la recaudación habida por dicho recurso y se atribuye en su totalidad a aquellos municipios en cuyo término municipal radican salones de bingo y casino.

La asignación anual para los municipios turísticos se fija por la Diputación Foral para los municipios que han alcanzado la clasificación de turísticos (los costeros y uno interior) y su distribución se realiza en función de los gastos e inversiones habidos en infraestructura turística en cada municipio, y una cuantía menor en función de los gastos habidos por reforzamiento de la Policía Municipal, vigilancia y socorrismo en cada época estival.

La asignación para nuevos municipios se fija libremente por la Diputación Foral en cada caso a la vista de la importancia del o de los que se hallan en tratamiento.

2.1.2. Otras transferencias para gasto corriente

En el período indicado la Diputación Foral ha transferido a los Ayuntamientos para el sostenimiento del gasto corriente, las partidas aproximadas que se relacionan y para los fines que también se indican:

	Millares de pesetas
— Servicios informáticos prestados a Ayuntamientos	150
— Actividades culturales y deportivas, festivales, mantenimiento patrimonio, etc	1.500
— Asistencia domiciliaria a la tercera edad	683
— Guarderías	30
— Trabajos culturales en montes	150
— Prevención incendios en montes	60
— Apoyo técnico al Plan Foral de Obras y Servicios.....	10
— Ordenación municipios rurales	12
— Mantenimiento Residencias Ancianos y Hogares de Jubilados	1.950
Total	4.845

2.2. Transferencias de capital sin sujeción a normativa alguna

2.2.1. Planes de Carácter General

El mecanismo utilizado para las transferencias finalistas para Inversiones en Obras y Servicios municipales durante esta etapa no ha sido uniforme. Los primeros años de vigencia del Concierto Económico, bien sea por inercia o bien porque la Diputación Foral conservaba la misma estructura organizativa, se redactaron Planes de Obras y Servicios sin sujeción a una normativa determinada. Sin embargo, los criterios utilizados en cuanto a la determinación de la parte de la inversión subvencionada eran similares a los utilizados para los Planes anteriores.

La aportación de la Diputación Foral a estos Planes se refleja en el cuadro n.º 3.

2.2.2. Planes Especiales

- Plan Ordinario de Instalaciones Deportivas para la construcción de instalaciones de este tipo en 10 municipios, y para el cual la aportación inicial de la Diputación Foral ascendió a 311 millones de pesetas.
- Programa de Desviaciones de Instalaciones Deportivas. Para la financiación de estas desviaciones motivadas por una deficiente financiación inicial, se aprobó y tramitó este programa del que se beneficiaron un reducido número de Ayuntamientos y que en esencia consistía en bonificar hasta 7 puntos nominales el interés del 14 % de aquellos créditos que hubieran concertado o que concertasen los Ayuntamientos para financiar las expresadas desviaciones. La aportación a fondo perdido transferida por la Diputación Foral para el indicado fin ascendió a 109,2 millones de pesetas.
- Plan Foral para mitigar el paro. El Programa del Fondo de Obras de Lucha Contra el Paro (F.O.L.C.P.) fue gestionado por el Gobierno Vasco con el fin de crear empleo en combinación con las Diputaciones Forales.

Cuadro n.º 3

(Miles de pesetas)

	1982-83	1984
Abastecimiento de agua y saneamiento	400,359	—
Equipamiento de núcleos	1.590,941	918.000

Se beneficiaron de este Plan todos los municipios del Territorio Histórico de Guipúzcoa con censo superior a 2.500 habitantes. La atribución de cuotas a cada municipio se hizo en función de un índice de población ponderado multiplicado por el índice de paro municipal.

La subvención aplicada por la Diputación Foral de Guipúzcoa a este Plan ascendió a 728,5 millones de pesetas.

Con idéntica finalidad la Diputación Foral de Guipúzcoa aprobó y desarrolló por sí misma el mismo programa, pero dirigido a los municipios de censo inferior a los 2.500 habitantes.

La atribución de cuotas a cada municipio se hizo conforme al siguiente criterio: dotación mínima para cada uno de ellos de 5 millones de pesetas; el 70 % del resto según el índice de población equivalente y el 30 % restante conforme al índice de paro municipal.

La contribución económica de la Diputación Foral de Guipúzcoa a este Programa fue de 330 millones de pesetas.

2.3. Plan Foral de Obras y Servicios «UDALKIDETZA»

La Ley 27/1983, de 25 de noviembre, de relaciones entre las instituciones comunes de la Comunidad Autónoma y los Órganos Forales de sus Territorios Históricos establece como competencia exclusiva de los Órganos Forales la

redacción y aprobación del Plan Foral de Obras y Servicios. A su vez, la Disposición Adicional Segunda punto dos dispone que las Diputaciones Forales dotarán presupuestariamente los oportunos Planes Forales de Obras y Servicios para atender a las necesidades de inversión y equipamiento local.

En aplicación de esta normativa se aprobó mediante Norma Foral el Plan de Obras y Servicios «UDALKIDETZA» al objeto de regular la cooperación de la Diputación Foral de Guipúzcoa a las obras y servicios municipales para el período 1985-1987.

Los aspectos más esenciales de este Plan son los siguientes:

— De convocatoria y desarrollo anual (Equipamiento cultural, instalaciones deportivas, Residencia de Ancianos y Hogares de Jubilados, Casas Consistoriales, Emergencia, Abastecimiento de Aguas y Residuos sólidos) y programas optativos, que a su vez se clasifican en necesarios y esenciales, estos últimos con mayor porcentaje de subvención.

De los programas optativos se benefician la totalidad de los municipios.

Su operativa se basa en la fijación de antemano de la aportación anual, consistente en una cantidad mínima ampliable a otra mayor para dar cabida a la subvención que representa la calificación de programas como esenciales; con un novedad para el año 1987 que otorga una bonificación a los Ayuntamientos en función del grado de gestión o desarrollo de las obras incluidas en el Plan.

Cuadro n.º 4.

(Miles de pesetas)

Finalidades acogidas	AÑO 1985		AÑO 1986		AÑO 1987	
	Presupuesto	Subvención Diputación	Presupuesto	Subvención Diputación	Presupuesto	Subvención Diputación
Agua y Saneamientos	876.488		905.845		933.700	
Alumbrados Públicos	219.491		207.078		157.100	
Mejoras de Escuelas	196.423		66.065		177.100	
Caminos Rurales	439.614		346.347		293.500	
Promoción de Actividades Económicas	205.767		213.764		164.200	
Trabajos con parados	475.232		130.212		250.000	
Urbanizaciones+carreteras+servicios públicos + +cementerios	1.432.536		1.377.058		1.701.600	
Áreas recreativas+centros socio-culturales + +complementos finalistas	345.509		848.753		1.129.200	
Otros	400.667		329.347		306.400	
TOTAL	4.591.727	3.209.800	4.424.469	3.222.000	5.112.800	3.633.800

Los criterios utilizados para la atribución de cuotas a cada municipio consisten en una cantidad fija para cada uno de ellos de 5 millones de pesetas (si el municipio está formado por fusión de otras percibe además 2,5 millones de pesetas por cada municipio fusionado) y el resto de la cifra anual del Plan atribuida así: el 80 % en función de la población municipal multiplicada por un coeficiente determinado según estratos de población, un 10 % según el índice anterior multiplicado por el índice de dispersión y el 10 % restante con el mismo índice anterior multiplicado o corregido por el índice del paro.

Además, se obliga a destinar parte de las cuotas atribuidas a rebajar las cargas financieras de aquellos Ayuntamientos en los que la capacidad de endeudamiento exceda del 25 % de los ingresos ordinarios.

El cuadro n.º 4, relativo a los programas optativos, detalla las finalidades acogidas al Plan, su costo según proyectos y la subvención anual otorgada por la Diputación Foral.

En aplicación de las previsiones contenidas en la Norma Foral citada relativa a Programas finalistas se han aprobado los planes que a continuación se examinan.

2.3.1. *Plan de Instalaciones Deportivas*

Tiene como finalidad cubrir la demanda de la infraestructura básica de este tipo de instalaciones detectada en los distintos municipios del Territorio. Los aspectos más esenciales de este Plan son los siguientes:

- a) Comprende el período de 1986 a 1990.
- b) Fija el presupuesto del proyecto máximo protegido, según se trate de frontón cubierto, campo de fútbol u otro tipo de instalaciones.
- c) Determina el porcentaje de la subvención sobre este presupuesto protegible, que oscila entre el 60 % para los municipios de menor población y un 40 % para los restantes.

Como resultado de la convocatoria de este Plan se han aprobado proyectos

subvencionados por un importe de 5.659,6 millones de pesetas a los que se aplica una subvención con cargo a los Fondos Forales de la Diputación de Guipúzcoa que asciende a 2.962 millones de pesetas.

Se ha declarado el orden de ejecución de los Proyectos aprobados en la primera fase del período así como la cifra anual que debe aportar en concepto de subvención la Diputación Foral y que son las siguientes: año 1986, 232,8 millones de pesetas; año 1987, 298,1 millones de pesetas, y año 1988, 246,94 millones de pesetas.

2.3.2. *Plan de Rehabilitación Casas Consistoriales*

Como Programa finalista y en aplicación de la normativa que regula el Plan de Obras y Servicios «UDALKIDETZA», durante los ejercicios de 1985 y 1986 se han concedido subvenciones para esta finalidad por un importe de 423 millones de pesetas.

También en este mismo Plan, sin sujeción a una norma determinada, sino mediante actuaciones singulares se han otorgado subvenciones durante los años 1982 a 1984, ambos inclusive, con destino a la rehabilitación de Casas Consistoriales por un importe total de 360,5 millones de pesetas.

2.3.3. *Construcciones de Residencias de Ancianos y Hogares de Jubilados*

La aportación de la Diputación Foral a los distintos planes y actuaciones singulares aprobados para las finalidades indicadas importan 643 millones de pesetas.

2.3.4. *Casas de Cultura y Equipamientos Culturales*

La financiación de la construcción o acondicionamiento de Casas de Cultura para Bibliotecas, Salas de Exposiciones, conferencias, etc., ha sido objeto de programa específico finalista, habiendo

invertido en él, hasta el año 1986 inclusive, la cantidad de 1.600. millones de pesetas.

2.3.5. *Otras Transferencias para inversión*

Finalmente, en estos últimos años se han desarrollado programas especiales de inversión dirigidos también de la Diputación a los Ayuntamientos, habiéndose realizado las inversiones cuya cuantía se indica.

Millones de pesetas

— Creación de Industrjaldea y otras empresas.....	1.000
— Fomento de Empleo. Parados contratados por ayuntamientos	400
— Patrimonio Histórico Artístico. Restauración y Conservación	1.000
— Áreas Recreativas	60
— Vías de saca forestales	200
— Repoblación forestal.....	150

