

JOSE RAMON FERNANDEZ ANTONIO (*)
AURELIANO GARCIA GONZALEZ-LLANOS (**)

*LA COORDINACION TERRITORIAL DE LAS
INVERSIONES PUBLICAS EN GALICIA:
SU NECESARIA ARTICULACION*

NOTA INTRODUCTORIA

Esta nota fue presentada en forma de comunicación por los autores a la X Reunión de Estudios Regionales celebrada en León entre el 21 y el 23 de Noviembre de 1984. Prácticamente hemos respetado su contenido ya que pensamos que el tema de fondo sigue siendo de rabiosa actualidad y lo único que hemos actualizado han sido las cifras de los presupuestos incorporando las últimas disponibles.

Es preciso también señalar que desde el momento de su redacción original hasta la fecha de hoy muchas CCAA han elaborado y aprobado los PDR cuya metodología fue publicada en el B.O.E. el pasado 13-5-85 y estos instrumentos de la política económica-regional son una magnífica herramienta en esta labor de coordinación, sin embargo esta vertiente queda fuera del alcance de este trabajo ya que sus implicaciones hubieran sido tan amplias que habría que reescribirlo de nuevo.

1. DESCENTRALIZACION DE LAS INVERSIONES PUBLICAS

Entre los indicadores disponibles para medir el grado efectivo de descentralización del gasto de las Administraciones Públicas (AAPP) se ha seleccionado la Cuenta de Utilización de Renta y Capital que publica el Boletín Estadístico del B. España para las

(*) Asesor Ejecutivo del Ministro de Transportes, Turismo y Comunicaciones y Técnico de la Diputación de La Coruña, en excedencia.

(**) Economista.

AAPP españolas. Esta fuente tiene además de las ventajas que supone la actualidad de sus datos (1983), el permitir apreciar la evolución de la estructura del gasto entre los diferentes subsectores a partir de la constitución de las Preautonomías en el año 1978. (1)

De acuerdo con las cifras del (cuadro 1), en este período el consumo público agregado de los Entes Territoriales (CCAA y CCLL) ha crecido del 14,9% al 24,8%, situándose en la cuarta parte del total nacional.

CUADRO 1
CONSUMO PUBLICO DE LAS ADMINISTRACIONES
PUBLICAS (AAPP)
(Miles de millones de pesetas corrientes).

SUBSECTORES	1978	%	1983	%
A. Central del Estado.	799,4	68,4	1.688,2	60,1
A. de la S. Social.	195,2	16,7	425,1	15,1
Comunidades Autónomas.	1,0	0,1	218,6	7,8
Corporaciones Locales.	173,8	14,8	476,4	17,0
Discrepancia Estadística.	0,1			
TOTAL.	1.169,3	100,0	2.808,3	100,0

FUENTE: Informe Anual B. España 1983.

Lógicamente este crecimiento se ha operado básicamente a través de los gastos de consumo imputables a los servicios transferidos desde la A. Central a las CCAA.

(1) Es una lástima que en el informe de 1984 los datos ya no aparecen desagregados en el subsector Entes Territoriales lo que no permite conocer la evolución seguida en el último ejercicio por las CCLL y las CCAA.

Sin embargo la magnitud de la descentralización del gasto es notablemente mayor en las inversiones públicas, como se desprende del (cuadro 2), que recoge la aportación de los diferentes subsectores a la Formación Bruta de Capital de las AAPP españolas, (2).

CUADRO 2
FORMACION BRUTA DE CAPITAL DE LAS AAPP
(Miles de millones de pesetas corrientes)

SUBSECTORES	1978	%	1983	%
A. Central del Estado.	145,4	62,0	314,1	49,3
A. de la Seguridad Social.	19,6	8,4	35,4	5,6
Comunidades Autónomas.	0,5	0,2	96,0	15,1
Corporaciones Locales.	68,8	29,3	191,8	30,0
Discrepancias Estadísticas.	0,2	0,1	—	—
TOTAL.	234,5	100,0	637,4	100,0

FUENTE: Informe Anual B. España

Respecto a esta variable, el conjunto de los entes territoriales ya aporta en 1983 un 45% de la FBC, aumentando su participación en 16 puntos en este período de 5 años.

Un mayor detalle, permite apreciar como el verdadero protagonista de este crecimiento es el subsector CCAA cuya aportación pasa del 0,2% al 15,1% en el quinquenio. En cambio se mantiene estable el nivel de las CCLL en torno al 30%.

(2) R. Alvarez Blanco. *El sector público en España: clasificación. Fuentes y cuentas*. Servicio de Estudios del B. de España. n° 24. 1982.

Hasta 1984 parece claro que en esta primera fase de construcción del Estado Autonómico, las CCAA se van llenando de contenido a partir de los traspasos de competencias y recursos desde la Administración Central, permaneciendo inalterada la cuota de participación de las CCLL. Sin embargo los últimos datos relativos a la distribución territorial del gasto público apuntan ya un cambio en esta tendencia, registrando un descenso de la participación de las CCLL superior a la A. Central del Estado.

CUADRO 3
DISTRIBUCION TERRITORIAL DEL
GASTO PUBLICO. 1984-85

	1984 %	1985 %
Comunidades Autónomas	12,6	14,0
Corporaciones Locales	16,5	15,4
A. Central del Estado.	70,9	70,6
TOTAL. (*).	100,0	100,0
(*) Excluída la S. Social.		

A la vista de estas cifras es evidente que los avances que se realicen en una mayor coordinación entre los Entes Territoriales redundarán en una mayor eficacia en la programación y ejecución de un volumen de inversiones públicas que ya en dicho año representaba casi la mitad de todo el gasto de inversiones agregado (287.000 millones de pesetas de 1983).

2. EL GASTO DE INVERSION DE LOS ENTES TERRITORIALES DE GALICIA

Como ejemplo de estas posibilidades y con el fin de conocer la importancia inversora de los Entes Territoriales de Galicia, en este

apartado se analiza el Gasto público local y el de la Comunidad Autónoma a partir de sus presupuestos referidos a los últimos años disponibles.

2.1. Gasto público local.

Una primera desagregación del gasto de las CCLL de Galicia se refleja en el (cuadro 4), donde se ha diferenciado las Diputaciones Provinciales, los Ayuntamientos y otros Entes Locales que agrupa fundamentalmente a las Mancomunidades y servicios sin personalidad jurídica.

Como puede observarse en el cuadro elaborado con datos de la D.G. de Coordinación con las Haciendas Territoriales, en el año 1982 el Gasto total de estos Entes ascendió a 53.434 millones de pesetas, de los que corresponden a Ayuntamientos 31.020 millones (58%); 20.739 millones a las Diputaciones Provinciales (39%) y el 3% a los otros Entes Locales.

Ahora bien, si se atiende a la composición del Gasto, se observa como el Gasto corriente de los Ayuntamientos duplica al de las Diputaciones, en tanto que para los Gastos de inversión (Capítulo VI y VII) las cifras son prácticamente del mismo orden, situándose en torno a los 9.500 millones de pesetas para cada una de ellas.

Estas cifras avalan el papel como órgano netamente inversor que las disposiciones vigentes atribuyen a las Diputaciones Provinciales, y por tanto el mayor interés que tiene su coordinación.

Para tener una idea de la posición de las CCLL de Galicia respecto al promedio español, se han elaborado las cifras del (cuadro 5), en el que se puede apreciar como Ayuntamientos y Diputaciones de Galicia tienen un gasto per cápita significativamente inferior al promedio del Estado. (3).

(3) En esta circunstancia influye el hecho de que el gasto medio de los Ayuntamientos se eleva por el peso significativo de las grandes ciudades, y por la incidencia que el Régimen de las Diputaciones Forales tiene a los gastos per cápita de Euskadi y Navarra.

2.2. El gasto de las Diputaciones Provinciales.

Este mayor protagonismo inversor de las Diputaciones invita a analizar con mayor detalle sus presupuestos de gastos. (4).

Así los (cuadros 5 y 6), recogen las cifras de las liquidaciones de los presupuestos consolidados para el año 1984.

Para este año los gastos de las 4 Diputaciones Gallegas se elevaron a 28.664 millones de pesetas, de los que algo más de la mitad, 15.031 millones se destinaron a operaciones de capital; el 44%, es decir, 12.628 millones a gastos corrientes y el 3,4% restante a operaciones financieras (984 millones de pesetas).

¿Cual es el destino de estas inversiones? En este sentido hay que destacar por su cuantía los P.P.O.S. y de Comarcas de Acción Especial Regulados ambos por el R.D. 1673/81 de 3 de julio. Ambos programas de inversión están principalmente dirigidos a la implantación y mejora de infraestructuras y equipamientos en municipios menores de 20.000 habitantes, tal como obras de urbanización, alcantarillado, redes de abastecimiento de agua, electrificación rural, alumbrado público, etc.

Como instrumentos de política económica territorial, es através de estos Planes donde se plasma básicamente la labor de cooperación de las Diputaciones con los Ayuntamientos, además de ser verdaderos instrumentos al servicio de una política de redistribución espacial y equilibrio territorial, al tender a garantizar un nivel de servicios mínimos en los distintos Ayuntamientos de la Provincia.

Siguiendo en orden de importancia, aparecerían las inversiones destinadas a la dotación de infraestructuras en las zonas productoras de energía eléctrica, a los que se destina una parte de los recursos procedentes del canon (Ley 7/81 de 25 de Marzo). (5).

(4) La fuente utilizada ha sido las liquidaciones presupuestarias de las 4 Diputaciones facilitadas para esta comunicación. El empleo de las liquidaciones tiene la ventaja de que permite conocer el gasto efectivamente ejecutado. Además en el caso de las Diputaciones a lo largo del ejercicio presupuestario se producen importantes modificaciones de créditos para dar cabida a los Planes Adicionales de Obras y Servicios y los P.A. de Comarcas de Acción Especial.

(5) En el momento de revisar estas líneas algunas CCAA, entre las que se encuentra la gallega, han manifestado su inquietud y preocupación por la desaparición del canon, obviándose un debate entre instituciones acerca de las formas posibles de compensación de estos recursos que en los últimos años percibían.

CUADRO 4

EL GASTO DE LAS CORPORACIONES LOCALES EN GALICIA. AÑO 1982
(En millones de pesetas).

	AYUNTAMIENTOS	DIPUTACIONES	OTROS ENTES LOCALES	TOTAL CCLL.
A. OPERACIONES CORRIENTES	20.919	10.527	80	31.526
1. Remuneraciones personal	12.403	4.392	39	16.834
2. Compra bienes, servicios	6.770	4.150	29	10.949
3. Intereses.	1.288	1.539	—	2.827
4. Transfer. corrientes	459	446	12	916
B. OPERACIONES DE CAPITAL	9.266	9.576	1.594	20.436
6. Inversiones reales	8.103	7.982	1.593	17.678
7. Transfer. de capital	1.163	1.594	1	2.758
C. OPERACIONES FINANCIERAS	635	636	1	1.472
8. Variación activos financ.	46	91	—	137
9. Variación pasivos financ.	789	545	1	1.335
TOTAL.	31.020	20.739	1.675	53.434

FUENTE: D.G. de Coordinación con las Haciendas Territoriales y elaboración propia.
Datos referentes a los Presupuestos Preventivos.

CUADRO 5

GASTO LOCAL POR HABITANTE.
GALICIA — ESPAÑA. AÑO 1982

	AYUNTAMIENTOS		DIPUTACIONES		
	GALICIA	ESPAÑA	GALICIA	PAIS VASCO	ESPAÑA
GASTOS OPER. CORRIENTES/HABIT.	7.439	12.525	3.743	36.721	6.436
GASTOS OPER. CAPITAL/HABIT. (1)	3.592	4.918	3.631	42.019	5.129
TOTAL GASTOS/HABIT.	11.031	17.444	7.375	78.341	11.566

(1) : Capit. 6, 7, 8 y 9.

FUENTE: D.G. de Coordinación con las Haciendas Territoriales.

CUADRO 6

LOS PRESUPUESTOS DE GASTOS DE LAS DIPUTACIONES GALLEGAS. AÑO 1984
(En millones de pesetas).

	LA CORUÑA				GALICIA			
	LUGO	ORENSE	PONTEVEDRA	V.A.	%	V.A.	%	%
A. OPERACIONES CORRIENTES	3.959,1	1.642,9	2.877,2	4.149,5	12.628,7	44,1		
1. Remuneraciones personal	1.461,9	855,6	1.024,7	2.085,9	5.428,1	19,0		
2. Compra bienes, servicios	1.815,9	491,1	1.246,2	1.296,3	4.849,5	16,9		
3. Intereses.	528,3	216	357,4	416,5	1.518,2	5,3		
4. Transfer. corrientes.	153	80,2	248,9	350,8	832,9	2,9		
B. OPERACIONES DE CAPITAL	4.580,6	4.279	3.847,7	2.344,2	15.031,5	52,2		
6. Inversiones reales.	2.731,5	3.769	3.762,7	1.149,9	11.413,1	39,9		
7. Transfer. de capital	1.829,1	510	85	1.194,3	3.618,4	12,6		
C. OPERACIONES FINANCIERAS	347,1	180,7	246,3	210	984,1	3,4		
8. Variación activos financ.	37,5	17	54,7	3,5	112,7	0,4		
9. Variación pasivos financ.	309,6	163,7	191,6	206,5	871,4	3,0		
TOTAL.	8.866,8	6.102,6	6.971,2	6.703,7	28.644,3	100		

FUENTE: Elaboración propia.

Este programa está motivado por la necesidad de paliar los costes sociales que el parque de producción de energía eléctrica provoca en el entorno de las centrales, así como de potenciar el desarrollo de estas áreas, compensando así los efectos negativos de este tipo de instalaciones productivas.

Las competencias que se atribuyen a las Diputaciones en relación a la Red Provincial de Carreteras, obligan a éstas a destinar una parte también considerable a sus presupuestos de inversión a esta finalidad. (6).

En conjunto estos programas provinciales absorben las 4/5 partes del gasto de inversión de las Diputaciones y participan básicamente de la naturaleza de instrumentos de política territorial y equilibrio espacial en los niveles de equipamiento y bienestar comunitario.

El resto de las inversiones se destina fundamentalmente, a la mejora del bienestar social (Planes de acción comunitaria, Plan de instalaciones deportivas, sanidad y educación), y a financiar la política de fomento y apoyo a actividades productivas de interés provincial (agricultura, suelo industrial, etc.).

También interesa destacar en este apartado las diferencias existentes en la capacidad inversora de las distintas Diputaciones. En el caso de Galicia destaca la Diputación de La Coruña cuya cifra de inversión total en 1984, 4.560 millones de ptas. supone cerca de la tercera parte (30%) del conjunto de gastos de inversión de las cuatro Diputaciones, mientras las de Lugo y Orense suponen un 28% y un 25% respectivamente y el 16% restante corresponde a la de Pontevedra. (7).

(6) Esta es una de las materias donde la concurrencia de competencias entre CCAA y CCLL aconseja prestar un especial cuidado a la coordinación de esfuerzos y a la asignación de cometidos. Por otro lado también es una materia en la que existen tentaciones de "centralismo" por parte de los Gobiernos Autónomos, como parece desprenderse por ejemplo del Proyecto de la Ley del Plan de Carreteras de la Comunidad Autónoma de Galicia publicado en el Boletín Oficial del Parlamento en el cual se produce una reasignación de las redes de carreteras que incorpora a la C.A. 712 Kms, que antes estaban asignados a las CCLL mientras por su parte la Xunta, de los itinerarios transferidos por la A. Central del Estado solamente cede a los Ayuntamientos y Diputaciones 468 Kms.

(7) En esta materia hay que señalar, no obstante, la existencia de diferentes criterios de clasificación presupuestaria entre las Diputaciones.

CUADRO 7
EL AHORRO PRESUPUESTARIO DE LAS
DIPUTACIONES GALLEGAS. 1984

	LA CORUÑA	LUGO	ORENSE	PONTEVEDRA	GALICIA
Ingresos Corrientes	8.481,3	3.931,2	4.277,1	5.765,9	22.455,5
Gastos Corrientes	3.959,1	1.642,9	2.877,2	4.149,5	12.628,7
Ahorro					
Presupuestario	4.522,2	2.288,3	1.399,9	1.616,4	9.426,8

FUENTE: Elaboración propia.

Estas diferencias se explican en buena medida por la distinta cuantía del ahorro presupuestario, (cuadro 7), obtenido por diferencia entre los gastos e ingresos corrientes. En conjunto esa importante magnitud se eleva en las Diputaciones gallegas a 9.426 millones de ptas. en 1984, de los que casi la mitad corresponden a la de La Coruña (4.522 millones).

En esta materia de financiación de las inversiones públicas, aunque el tema de los ingresos escapa a los objetivos de esta comunicación, conviene recordar que las principales fuentes de recursos además del ahorro presupuestario son las transferencias de capital y el recurso a la deuda.

Así por ejemplo, en el año 1983, las cuatro Diputaciones gallegas recibieron vía transferencias de capital 4.176 millones de pesetas del Estado, Ayuntamientos y Empresas para P.P.O.S. Además han debido recurrir al endeudamiento por un importe global de 3.797 millones de ptas.

2.3. Los presupuestos de gastos de la C.A. de Galicia.

Una vez examinados los gastos de las CCLL se analiza a continuación la cuantía global y estructura de los correspondientes a la C.A. Gallega. De las cifras reflejadas en el (cuadro 8), en 1982 el presupuesto de gastos de la C.A. se reducía a 13.487 millones de ptas., situándose por debajo de los gastos de las Diputaciones en la mis-

ma fecha (20.739 millones). No obstante la progresión en el proceso de trasposos de competencias y recursos eleva esta cifra en 1983 a 79.768 millones de ptas., a 105.980 millones para 1984 y a 126.790 en el último ejercicio.

Si se atiende a la actividad inversora, las operaciones de capital pasan de los 2.723 millones de ptas. de 1982 a 36.354 para 1985, de los que unos 18.500 millones corresponden a inversiones financiadas con cargo a los recursos del FCI.

A partir de las cifras anteriores puede establecerse ya una aproximación a la cuantía global del gasto y particularmente el gasto en inversión pública de los Entes Territoriales de Galicia en sus distintos niveles: C.A., Diputaciones y Ayuntamientos. Si bien por la escasa significación de los presupuestos de la Xunta en 1982, la comparación se establecerá entre el gasto correspondiente a la C.A. en 1985 y el de las CCLL para los de ejercicios anteriores.

a) En términos globales, el gasto público de la C.A. en 1985 ascendió a 126.800 millones de ptas., frente al cual el de las CCLL dos años antes se elevó a 53.000 millones de ptas.

b) La cuantía por operaciones de capital de la C.A. ascendió a 36.300 millones en 1985, frente a la cual los 20.400 de las CCLL del año 1982 representan algo más del 55%.

c) Un ejercicio de actualización de las cifras del gasto de las Diputaciones y Ayuntamientos puede situar sus capítulos de gastos de capital en un volumen próximo a los 30.000 millones para 1985, que comparados con los de la C.A. resultan de una magnitud similar.

De esta cifra de 30.000 millones de ptas. unos 16.000 corresponden a las Diputaciones Provinciales y 14.000 restantes a los Ayuntamientos. En concreto, conviene resaltar que el volumen de inversión pública de las Diputaciones Gallegas resulta equivalente a la dotación de recursos del FCI (18.378 millones) para la financiación de las inversiones públicas en la C.A.

CUADRO 8

LOS PRESUPUESTOS DE GASTOS DE LA COMUNIDAD AUTONOMA
DE GALICIA. 1982/84.
(En millones de pesetas).

	1982	1983	1984	1985
A. OPERACIONES CORRIENTES	10.764,1	58.794,4	72.407,4	90.078,5
1. Remuneraciones del personal	562,9	35.401,1	41.751,8	50.930,2
2. Compra bienes, servicios.	456,7	2.596	2.972,8	8.972,6
3. Intereses.	—	200	375	707,2
4. Transferencias corrientes.	9.744,5	20.597,3	27.307,8	29.468,5
B. OPERACIONES DE CAPITAL	2.723	20.681,8	33.102,2	36.353,9
6. Inversiones reales.	2.723	18.098,4	29.253,6	29.541,5
7. Transferencias de capital.	—	2.583,4	3.848,6	6.812,4
C. OPERACIONES FINANCIERAS	—	291,4	470,5	358,1
8. Variación de activos financieros	—	291,4	470,5	358,1
9. Variación de pasivos financieros	—	—	—	—
TOTAL:	13.487	79.768	105.980	126.790,5

FUENTE: Elaboración propia.

3. LA COORDINACION TERRITORIAL DE LAS INVERSIONES PUBLICAS

3.1. Entre la Administración periférica del Estado y las CCLL.

Desde el año 1977 en el que se modifica el Régimen de Colaboración de la Admón. del Estado y las CCLL, hasta 1981 en que por el R.D. 1801 de 24 de Julio se reforma la Admón. Periférica del Estado, la coordinación territorial de la inversión pública se reduce a establecer los cauces de relación entre los distintos agentes gestores del gasto para poner en común y seleccionar los proyectos y prioridades de inversión.

A nivel provincial, las Comisiones Provinciales de Gobierno presididas por los Gobernadores Civiles son los órganos colegiados de asistencia técnica para el ejercicio de las funciones de coordinación de las actividades de los órganos periféricos de la Admón. del Estado encomendadas a los Gobernadores Civiles. En ellas, la coordinación intersectorial de las actuaciones del Estado está asegurada al formar el Pleno de las citadas Comisiones los Directores Provinciales de los distintos departamentos ministeriales.

A partir de la reforma de 1981 la situación se modifica en las C.A. pluriprovinciales al instituirse la figura de los Delegados Generales del Gobierno y la Comisión de Coordinación como órgano colegiado superpuesto a las C.P.G. al formar parte de la misma los Gobernadores Civiles de las provincias integradas en el territorio de la C.A.

En cuanto a la coordinación entre la Admón. Central del Estado y la Admón. Local, la pieza básica en el organigrama administrativo son las Comisiones Provinciales de Colaboración del Estado con las CCLL que, desde la reforma de 1977, sustituyen a las C.P.S.T. y que asumirán bajo la presidencia del Gobernador Civil las funciones de cooperación entre ambos niveles de la Admón. en el ámbito de cada provincia. Para asegurar su operatividad el R.D. 1672/81 de 3 de Julio prevé que estas Comisiones podrán funcionar en Pleno, subcomisiones o ponencias especializadas. El Pleno de estas comisiones está integrado por igual número de representantes de la Admón. Periférica del estado y las CCLL de la provincia y en todo caso forman parte del mismo el Pte. de la Diputación y el Alcalde de la Capital provincial.

3.2. Entre las CCAA y las CCLL.

En claro contraste con esta situación y a pesar del plazo transcurrido desde el inicio de las preautonomías, todavía hoy no existen en muchas CCAA, entre las que se encuentra Galicia, órganos colegiados específicos para la coordinación de los planes y actuaciones de ambos niveles de las AAPP.

La importancia de esta cuestión viene llamando la atención de algunos autores y conocidos administrativistas que en distintas ocasiones han hecho públicas sus reflexiones sobre la materia. Así, por ejemplo R. Martín Mateo (1982) destaca la posibilidad de la concertación competencial de Comunidades Autónomas y Diputaciones (8). En otra línea S. Martín Retortillo reflexiona sobre la función y engranaje de las Diputaciones Provinciales en el nuevo marco de las Autonomías (9). También pueden citarse a otros autores como: M. Corella Monedero, Luis Corcuelluela Muntaner, J.M. de la Cuétara Martínez, J.R. Quintás Seoane, etc., entre los que han estudiado el tema de las competencias y funciones de las Diputaciones Provinciales en el nuevo Estado Autonómico. (10).

A nivel general el marco legal para el desarrollo de este tema está configurado fundamentalmente por la LOFCA, que establece entre los principios básicos que deben presidir la actividad financiera de las CCAA, la obligación de "velar por su propio equilibrio territorial y por la realización interna del principio de solidaridad". También la L.P.A. de octubre de 1983 regula en su título II las relaciones a mantener entre las Diputaciones Provinciales y las CCAA, diferenciando básicamente tres situaciones:

a) En el caso de las CCAA uniprovinciales, la Diputación queda integrada en la CA. No existe por tanto problema de coordinación en el escalón provincial, aunque subsiste a nivel de los Ayuntamientos y otros Entes Locales.

(8) R. Martín Mateo. *La concertación competencial de Comunidades Autónomas y Diputaciones*. 1983.

(9) S. Martín Retortillo. *Presente y futuro de las Diputaciones Provinciales*. 1983.

(10) J.M. Corella Monedero. *Competencias Provinciales. Análisis de los ámbitos territoriales adecuados para su ejercicio*. L. Corcuelluela Muntaner. *Autonomías y Diputaciones Provinciales en la Constitución Española*. J.M. de la Cuétara-Martínez. "La Administración Local de Galicia en la hora de las Autonomías"; y otras ponencias presentadas el *Primer Simposium sobre Administración. Economía y Autonomía de Galicia*. Santiago 1978.

J.R. Quintás Seoane. *Política Económica de España*.

b) El régimen propio de las Diputaciones Forales cuyo sistema respeta.

c) Y las CCAA pluriprovinciales para las que, además de establecer la posibilidad de transferir o delegar competencias, la ley prevé su coordinación en los supuestos de competencias concurrentes, a efectos de la gestión de los correspondientes servicios.

No obstante, este régimen se va a ver afectado por la nueva Ley de Bases de Régimen Local (Ley 7/1985 de 2 de Abril), que establece en su art. 36... "la C.A. asegura en su territorio la coordinación de los diversos planes provinciales"; y en su art. 31 atribuye como un fin propio y específico de la provincia, "participar en la coordinación de la Admón. Local con la de la C.A. y la del Estado".

3.3. Soluciones aplicadas en algunas CCAA.

Aunque el objetivo que se persigue: la coordinación de los planes de actuación de las CCAA y CCLL, es común, las diferentes soluciones posibles arrancan ya de las previsiones contenidas en los respectivos Estatutos de Autonomía sobre esta materia.

En este sentido, la C.A. Andaluza es la que ha producido hasta ahora un mayor desarrollo de esta cuestión entre las 7 CCAA pluriprovinciales de Régimen Común. La Ley 3/83 de 7 de Junio sobre organización territorial de la Comunidad define el marco general de la articulación de las competencias de los distintos entes territoriales que integran la C.A.

Determina, en concreto, que "el Consejo de Gobierno de la C.A. asume la superior coordinación de la actuación de las Diputaciones en lo que se refiere a sus competencias específicas en materia de interés general para Andalucía".

A partir de este marco general pueden subrayarse tres nuevas disposiciones que avanzan soluciones concretas al problema de la coordinación territorial de la inversión pública. Así, el Decreto 154/83 de 20 de Julio que regula la coordinación de los P.P.O.S., creando una Comisión de Coordinación al efecto, con representación de la C.A. y las 8 Diputaciones Provinciales. Además establece que por el Consejo de Gobierno andaluz se aprobarán los objetivos, prioridades y directrices que habrán de respetar los P.P.O.S. Dos meses más tarde un nuevo Decreto, el 183/83 de 7 de Septiembre, aprueba a los que habrán de ajustarse los P.P.O.S. para 1984.

Naturaleza distinta tiene la ley que aprueba el Plan Económico de Andalucía (PEA), que entre sus objetivos incluye la coordinación de las políticas económicas de las CCLL, crea un instrumento para la distribución territorial de las inversiones públicas propias y transferidas: el Fondo de Solidaridad Andaluz (F.S.A.) y clasifica las inversiones del Plan en cuatro grandes categorías de acuerdo con el origen y características de los correspondientes recursos financieros.

- * Propios de la C.A.
- * Transferidos (básicamente los del FCI).
- * Negociables entre los que incluye básicamente los realizados directamente por la Admón. Central.
- * Coordinados que fundamentalmente incluye las inversiones de las CCLL sobre las que la Junta de Andalucía posee competencia y coordinación.

Frente a este planteamiento más operativo de la solución aplicada en Andalucía, S. Martín Retortillo califica de "sorprendente" la solución que establece la Ley 2/1983 de 4 de Octubre de las Cortes Valencianas "por lo que se declara de interés general para esa comunidad prácticamente todas las funciones propias de las Diputaciones Provinciales". Dicho precepto legal regula además las fórmulas generales de coordinación a través de un sistema de directrices, facultades de control y el informe previo de los presupuestos de las Diputaciones provinciales antes de su aprobación por éstas.

Como exponente de las soluciones aplicadas en una C.A. uni-provincial se puede citar la ley de 7 de Octubre de 1983 de Descentralización Territorial y Colaboración entre la C.A. de la Región de Murcia y las Entidades Locales. Al integrarse la Diputación en la C.A., el problema de coordinación se reduce al ámbito de los Ayuntamientos y otros Entes Locales que pudieran existir o crearse. En este sentido y en la misma línea que la Ley 3/83 de Andalucía, posibilita la delegación de competencias propias de la C.A. en los Entes Locales así como establece otra fórmulas e instrumentos de cooperación: convenios, asistencia técnica, etc, funciones que básicamente venía desarrollando la Diputación Provincial.

En el caso de Catalunya se establece un mecanismo de coordinación de carácter institucional entre la Generalitat y las Diputa-

ciones por el Decreto 3541/1983 de 4 de Agosto que crea una serie de comisiones sectoriales de coordinación para conseguir una mayor efectividad en el ejercicio de competencias concurrentes.

Las áreas para las que se crean estas comisiones, que serán las encargadas de fijar los criterios básicos de la actuación común, son: cultura, enseñanza, obras públicas, sanidad y seguridad social, agricultura y deportes.

Finalmente, un caso singular por el diferente régimen de las Diputaciones Forales y demás circunstancias históricas es el del P. Vasco, cuya articulación viene regulada fundamentalmente por la Ley 27/83 de 25 de Noviembre de "Relaciones entre las Instituciones Comunes de la Comunidad Autónoma y los órganos forales de sus territorios históricos" también conocida como la Ley de los Territorios Históricos, cuyas distintas interpretaciones han provocado una verdadera crisis institucional a partir de los debates seguidos en el Consejo Vasco de Finanzas en relación a la determinación de las aportaciones económicas de las Diputaciones Forales a los presupuestos de la C.A.

3.4. La situación en la C.A. de Galicia.

En el plano de las disposiciones legales vigentes, la cuestión de la articulación entre el nivel Autonómico y Local de la A.P. Gallega, hay que remitirse a lo establecido por su Estatuto de Autonomía. Quizá el aspecto más concreto de esta regulación está contenido en la Disposición Adicional 3ª que literalmente establece:

1º "La Xunta coordinará la actividad de las Diputaciones Provinciales de Galicia en cuanto afecte directamente al interés general de la C.A., y a estos efectos se unirán los presupuestos que aquéllas elaboren y aprueben al de la Xunta de Galicia.

2º La Xunta podrá encomendar la ejecución de sus acuerdos a las Diputaciones Provinciales. Estas ejercerán las funciones que la Xunta les transfiera o delegue".

Con posterioridad, el Proyecto de Ley de Organización Territorial de Galicia, publicado en el Boletín Oficial del Parlamento de 7-XII-1983, no arroja nuevas luces sobre esta cuestión, aunque pone de manifiesto la preferencia del ejecutivo autónomo por una solución de tipo general como la aplicada por la C.A. Valenciana.

En concreto, el art. 19 del referido proyecto de ley establece que "la Xunta asume la coordinación de la actividad de las Diputaciones Provinciales en cuanto afecte directamente al interés general de la Comunidad", remitiendo al título II "De las competencias de Galicia" del Estatuto para la definición de estas materias de interés general. No obstante, este proyecto permanece aparcado desde su entrada en la Cámara Autónoma y no parece probable que en el próximo período se desbloquee esta situación. En este sentido también puede señalarse como un avance de intenciones en cuanto al diseño del modelo de organización de la Administración Autónoma, lo que se señala en la exposición de motivos del Decreto 142/83 de 11 de Octubre de reestructuración de los órganos de la Xunta de Galicia. En ella se perfila la figura de un representante provincial de la Xunta que, "sin interferir en la división funcional de la Administración haga presente la voluntad de coordinación de actividades de los diversos vacíos administrativos y asume una labor de representación y de órgano ordinario de relación con las Diputaciones Provinciales y con los demás entes locales".

Aparte de estas normas y proyectos, la coordinación entre la CA y CCLL de Galicia se mantiene a través de su presencia conjunta en los órganos colegiados previamente existentes y para aquellas materias específicas que han sido ya transferidas. Ejemplo de estos mecanismos parciales y/o sectoriales de coordinación de actividades son las Comisiones Provinciales de Urbanismo, Comisiones Provinciales de Saneamiento, etc.

En síntesis y a pesar de la importancia de los volúmenes de inversión pública que gestionan los diferentes niveles de la A.P. en Galicia y que fueron comentados en el Capítulo II de esta comunicación, puede concluirse señalando que no existe ningún mecanismo de carácter institucional para la coordinación territorial de las inversiones públicas entre la C.A. y las CCLL Gallegas. Y la magnífica oportunidad que para ello representaba la elaboración del Plan Económico de Galicia (PEG) lamentablemente no ha sido suficientemente aprovechada. (11).

(11) Esta es una de las conclusiones de unas recientes jornadas de Reflexión sobre el PEG organizadas por la Facultad de CCEE de Santiago de Compostela y en la que los autores presentaron una ponencia destacando estos aspectos del PEG.

4. CONCLUSIONES

1. La necesidad de coordinar territorialmente las actividades inversoras de CA y CCLL viene impuesta no sólo por el propio mandato estatutario, sino también y fundamentalmente por hacer efectivo el principio de eficacia en la gestión de volúmenes de inversión de una magnitud similar.

Esta coordinación debe articularse sobre la base de los principios de autonomía de los Entes Locales y de descentralización.

2. El ámbito preferente para el ejercicio de esta coordinación habrá de ser el de las competencias concurrentes y singularmente el de aquellas políticas de inversión que tienen como objetivo la búsqueda del equilibrio territorial interno y la garantía de un nivel mínimo de servicios para el conjunto de la población. En otras palabras aquellas encaminadas a hacer efectivo el principio de solidaridad interna previsto en la LFCA.

3. Las medidas concretas para hacer operativos estos principios se pueden aplicar, entre otras, a las siguientes materias:

- * En el plano presupuestario, definiendo criterios homogéneos de técnica presupuestaria y contabilidad pública que facilite la consolidación de las cuentas de las AAPP Gallegas, promoviendo programas de informatización de la gestión presupuestaria y otras medidas tendentes al logro de una mayor eficacia económica-social del gasto.

- * En el plano de la financiación, el importante volumen de endeudamiento de las CCLL reclama ya la realización de políticas de endeudamiento tendentes a obtener los recursos por esta vía en las condiciones más favorables y ventajosas.

- * Además de la creación de un Fondo de Solidaridad Gallega, deberán de establecerse mecanismos institucionales de coordinación de los P.P.O.S. para hacer efectivo el principio de solidaridad interna y aumentar la eficacia de las inversiones públicas destinadas a este fin.

- * En el terreno de la coordinación sectorial de inversiones, el mecanismo de las comisiones por áreas creado por Catalunya puede complementarse con la creación de fórmulas ágiles y operativas de organización común: Consorcios, Fundaciones, etc.

4. Por último esta coordinación efectiva viene además impuesta por las exigencias de las autoridades y órganos comunitarios si las CCAA y CCLL quieren optar a las ayudas previstas en el FEDER y otros Fondos de Ayuda Europeos. Ello exigirá una elaboración conjunta de proyectos de inversión, así como el seguimiento de su ejecución, tareas que solo pueden desarrollarse en el seno de un organismo interadministrativo como podría ser una Comisión de Inversiones Públicas de Galicia que sería recomendable crear para este fin.

