

Equidad espacial y equipamiento local: la política de cooperación local y los planes provinciales

Marcos M. García Velasco

1. INTRODUCCIÓN

En 1958 se inicia la política de planes provinciales, sin embargo, hay pocos estudios sobre el tema, como ya señaló en los inicios de la década de los ochenta Sáenz de Buruaga (1980). Para tratar en alguna medida de llenar este vacío, el objeto de este trabajo será el de analizar este sistema en su evolución y desarrollo hasta nuestros días. Tales planes pretenden fundamentalmente proporcionar infraestructura y equipamiento colectivo a los municipios menos dotados de recursos, principalmente menores de 20.000 habitantes, y aunque el peso fundamental de su elaboración y puesta en práctica lo llevan las administraciones locales (esencialmente Diputaciones), se produce una importante coordinación entre todas las administraciones públicas, pues todas interviene en mayor o menor medida en su financiación.

Hay una gran coincidencia en la idea de que disponer de infraestructura es una condición necesaria para que se puedan desarrollar las actividades económicas sobre un territorio¹. Así, recientemente, Biehl (1988) ha señalado que la infraestructura es un factor determinante o limitador del crecimiento económico; igualmente, observa que en el caso de que sea reemplazada por capital o trabajo el coste de sustitución sería muy elevado. De ahí su carácter de condición necesaria —aunque no suficiente, como multitud de estudios han demostrado²— que supone la infraestructura para el desarrollo regional.

Dentro de este concepto podemos distinguir entre infraestructura técnica y equipamiento social. La diferencia esencial consiste en que la primera pro-

¹ Entre otros autores se pueden citar a BIEHL (1988), RICHARDSON (1976), AZNAR (1974), CRUZ ROCHE (1984).

² Véase, por ejemplo, MARCO (1977), RICHARDSON (1976), BIEHL (1988).

porciona fundamentalmente servicios a las empresas y sirve de soporte a la actividad económica (el ejemplo del transporte es el más claro a nuestro entender); mientras que la infraestructura social primordialmente se dedica a la mejora del bienestar colectivo y proporciona principalmente servicios a los consumidores (saneamiento, abastecimiento de agua, parques, instalaciones deportivas, culturales, etc.).

Por parte de la política económica general, y regional en particular, se le ha dado tradicionalmente más importancia y se le han asignado mayores recursos a la creación de infraestructura técnica que al equipamiento social. En la década de los setenta Richardson (1976) criticó este planteamiento, ya que, según él, esto implicaba otorgar mayor trascendencia al aumento de productividad del capital que al trabajo en el proceso de desarrollo.

A pesar de lo mencionado anteriormente, la política regional comunitaria sigue dando mayor importancia a la infraestructura técnica, ya que el Fondo Europeo de Desarrollo Regional sólo puede otorgar subvenciones a la creación de infraestructura técnica o a las actividades directamente productivas, estando prácticamente prohibida la concesión de ayudas al equipamiento social³. Lo que significa, obviamente, que la Europa comunitaria no se plantea con gran atención el problema de la equidad interterritorial.

Por contra, como hemos mencionado al principio de este artículo, el trabajo que nos ocupa tiene como objeto el estudio de la política de dotar de equipamiento social a aquellas zonas deprimidas de nuestro país que su bajo nivel de desarrollo y sus escasos recursos le impiden su disfrute a un nivel equiparable al del resto de los núcleos habitados. Esto, por tanto, significa que existe una falta de equidad territorial⁴, lo que ha dado lugar al abandono de las zonas deprimidas, envejecimiento de su población, despoblamiento, degradación del medio, desertización, aparte de una insuficiente utilización de los recursos productivos.

Dada la falta de recursos de estas zonas —comarcas deprimidas y pequeños municipios— hace ya treinta años que se inició en nuestro país una política de ayudas por parte del Estado a las Corporaciones locales para la creación de infraestructura y equipamiento colectivo. Así, en 1957 nació el sistema de planes provinciales que, en el transcurso del tiempo, se fue ampliando y alterando. De este modo, a principios de los setenta se crearon los planes comarcales; más adelante, a mediados de esa década, se produce un gran cambio en su elaboración, ya que se descentralizan y democratizan; finalmente, en los ochenta, el asentamiento del Estado de las autonomías va a dar lugar a nuevas transformaciones.

³ Reglamento núm. 1787/84, del FEDER, art. 18 y anexo.

⁴ El principio de equidad interterritorial viene recogido en nuestra Constitución en los arts. 40 y 138.

Lo que se pretendía con estos planes —al menos en su declaración de principios— era consolidar el asentamiento de la población en su territorio, tratando de impedir la emigración —de la que ya en 1957 se había tomado conciencia— mediante la creación de infraestructura en esas zonas. Pero, a pesar de las buenas intenciones, como es ampliamente conocido, durante la década de los sesenta la emigración rural-urbana creció a tasas desconocidas anteriormente, con lo que ya en sus inicios se mostró bastante ineficaz, fundamentalmente por su insuficiencia.

2. LOS PLANES PROVINCIALES DESDE SUS ORÍGENES HASTA 1975

En este período, se inicia la política de cooperación local con el nombre de Planes Provinciales en 1958. A lo largo del mismo se irán produciendo diversas modificaciones como la *selección de núcleos* o la aparición de nuevos programas como los *planes comarcales* y la *acción comunitaria*. Sin embargo, el modo de elaboración, concepción y ejecución no va a variar hasta 1976, ya que en este período el centralismo paternalista va a ser el rasgo fundamental.

Se puede fijar el comienzo de la política de Cooperación Local en España en la Ley de Presupuestos de 26 de diciembre de 1957, ya que en los Presupuestos Generales del Estado para el bienio 1958-69 se incluyó un crédito de mil millones de pesetas para obras y servicios de interés social. Sin embargo, el primitivo nombre de esta política y el más comúnmente utilizado ha sido el de *Planes Provinciales*, ya que la denominación de *Cooperación Local* va a surgir con la creación del Ministerio de Administración Local a finales de la década de los años setenta (RD 708/1979, de 5 de abril), y de la Dirección General de Cooperación Local, dentro de una fase en la que se producen importantes cambios en el diseño, concepción y ejecución de esta política.

Para proceder a la distribución de este crédito y coordinar su aplicación se creó, junto con las Comisiones Provinciales de Servicios Técnicos (CPST) a nivel periférico, una Comisión Interministerial y un Servicio Central de Planes Provinciales adscritos a la Secretaría General Técnica de la Presidencia del Gobierno.

El principio fundamental que guiaba la realización de estos planes era el de *educidad territorial*, ya que, como textualmente se decía, los fines de los planes eran: «Lograr la infraestructura económico-social adecuada para un desarrollo equilibrado entre las diferentes regiones españolas, con el fin de fomentar el nivel de vida de los pueblos y provincias de España. Modificar y reducir las corrientes migratorias, mediante el mejoramiento de los servicios de determinados núcleos de población. Desarrollar las áreas atrasadas y contribuir a la mejora de las condiciones de vida del medio rural. Colaborar en las obras y servicios de interés local y la coordinación de su aplicación. Cooperar a la reestructuración de la organización municipal» (Presidencia del Gobierno, 1970, pág. 21).

Por tanto, de lo que se trataba con este tipo de acciones era proporcionar infraestructura y equipamientos básicos⁵ a las zonas rurales más atrasadas, pero, desde un planteamiento paternalista en el que la Administración central ostentaba un protagonismo decisivo en el diseño, concepción, elaboración y ejecución del Plan⁶.

Por otra parte, dada la escasez de medios de las comunidades locales, éstas se veían incapaces de poder realizar estas obras, pues la Administración central podía, y en efecto así ocurría, controlar casi la totalidad de los ingresos o gastos públicos, tanto al nivel estatal como local. Como muy bien señala Richardson (1976): «Las autoridades provinciales y locales han visto restringido el alcance de sus actividades debido, como mínimo, a tres razones financieras diferentes, si bien interrelacionadas. Primero, los impuestos absorben en España una proporción de renta nacional menor que en otros muchos países. Segundo, la proporción de los impuestos locales y provinciales con respecto al total es bastante pequeña, y la participación municipal, en particular, ha decaído drásticamente en décadas recientes. Tercero, y quizá más importante, la

⁵ Los tipos de obras que se llevaron a cabo fueron las de abastecimiento de agua, redes de distribución de agua, alcantarillado, caminos, electrificaciones, teléfonos, centros sanitarios, urbanizaciones y pavimentaciones, cementerios, mataderos, mercados y ferias, centros sociales y culturales, etcétera.

⁶ Las propuestas solían proceder de las CPST, se estudiaban en la Comisión Interministerial y se aprobaban por la Comisión Delegada de Asuntos Económicos.

El proceso de elaboración y gestión de los planes se iniciaba con la determinación de la cuantía total de la subvención estatal correspondiente a cada provincia. La distribución interprovincial del referido crédito debía tener en cuenta las características sociales, geográficas y económicas. Los factores considerados eran: superficie, población, niveles de renta, grado de urbanización, riqueza de las haciendas municipales, importancia relativa de las aportaciones locales, situación del mercado de trabajo, etc. Conocida la subvención estatal, las CPST elaboraban su Plan de Obras y Servicios, teniendo en cuenta la prioridad y urgencia de las obras, la subvención total que les hubiera correspondido, las solicitudes concretas recibidas de sus respectivos municipios, y el estado general de las necesidades de la provincia.

Conjugándose estos elementos, y ajustándose a las Instrucciones emanadas de la Comisión Interministerial, se elaboraba el Plan Provincial. Este plan comprendía una propuesta principal o base y una adicional cuya finalidad era la de sustituir aquellas obras del Plan Base que no fueran aprobadas o que se renunciaran con posterioridad.

Una vez confeccionado el Plan Provincial, éste se remitía por la CPST al Servicio Central de Planes Provinciales, que lo analizaba emitiendo el correspondiente informe, que junto con la propuesta del Plan Provincial, pasaba al estudio de la Comisión Interministerial de Planes Provinciales, la cual —si procedía— elevaba el Plan a la definitiva aprobación del Gobierno.

En cuanto a la ejecución, una vez comunicada a las CPST la aprobación de su Plan de Obras y Servicios, comenzaba la última fase del proceso: la ejecución material de las obras, que se realizaba bien por las Corporaciones locales o por las CPST. El control era, asimismo, llevado a cabo por el Servicio Central de Planes Provinciales. Terminadas las obras se entregaban a los respectivos Ayuntamientos o Diputaciones Provinciales, que quedaban encargados de su conservación y mantenimiento.

mayor parte de las principales decisiones financieras, que afectan tanto al sector público como al privado, son tomadas en Madrid» (Richardson, 1976, pág. 228).

Este sistema, desde sus inicios hasta mediados de los setenta en que experimentara cambios fundamentales, va a seguir una evolución que puede analizarse según los Planes de Desarrollo.

Dentro de este período se pueden distinguir dos fases distintas, una primera que iría desde sus inicios hasta 1967, a lo largo de ella se puede apreciar la pérdida del brío con el que comenzaron los planes; y, una segunda, que abarcaría el II y III Planes de Desarrollo, en que se producen importantes modificaciones tanto a nivel cualitativo como cuantitativo.

2.1. El comienzo de los Planes Provinciales

Los planes provinciales, al poco tiempo de su instauración, ya entraron en decadencia, pues las inversiones disminuyeron en los años siguientes a 1958 en una gran proporción (véase la tabla 1), siendo en 1960 inferiores en menos de la mitad a las de dos años antes. Sólo se recuperaron en 1968, ya fuera del I Plan de Desarrollo. Ello se puede explicar, en primer lugar aunque en escasa medida, por la mala situación económica que atraviesa el país a finales de los 50, pero fundamentalmente por la pérdida de importancia dentro de los objetivos de política económica.

Pero no sólo van a disminuir en términos absolutos las inversiones realizadas en este período, sino también la participación de este tipo de gastos en los Presupuestos Generales del Estado, como se observa en la tabla 1, lo que muestra el carácter marginal de esta política que, sin embargo, ha subsistido hasta nuestros días.

Mientras que la aportación estatal va disminuyendo relativamente, la participación de los Ayuntamientos en las inversiones va a ser creciente, lo que se explica por la escasa cuantía de las inversiones, por la baja en la participación estatal y por el mayor interés que, lógicamente, ponen los Ayuntamientos en este tipo de obras, a pesar de su cada vez mayor falta de recursos.

En lo que se refiere a la distribución del gasto según el tipo de obras realizadas en el período 1958-67, destacan en primer lugar las de *infraestructura hidráulica* (abastecimiento de agua, alcantarillado y redes de distribución de agua), con más del 50 por 100 de la inversión total del período, siguiéndole en importancia *equipamiento de núcleos y otras* (urbanizaciones, pavimentaciones, mataderos, cementerios, mercados, etc.), con el 20 por 100 aproximadamente, y en tercer lugar *caminos* con el 15 por 100, en último lugar, tenemos *electrificación rural y teléfonos* con el 10 por 100 (Presidencia del Gobierno, 1970).

Tabla 1
Inversiones del Estado en Planes Provinciales
(en millones de pesetas)

Años	1 Presupuestos Generales del Estado	2 Planes Prov.	3 2/1=100	4 Realizaciones Subvención Estatál PP	5 Invers. Total
1958	55.735	1.000	1,79	1.105	1.850
1959	62.372	1.000	1,60	572	1.058
1960	65.567	1.000	1,52	422	813
1961	68.960	1.000	1,45	725	1.336
1962	86.787	1.000	1,15	1.054	1.636
1963	104.712	1.000	0,95	620	1.029
1964	120.966	1.000	0,82	821	1.529
1965	136.781	1.000	0,73	669	1.150
1966	168.710	1.000	0,59	1.016	1.788
1967	204.290	1.000	0,49	1.089	1.853
1968	237.800	1.999	0,84	2.198	3.736
1969	271.795	2.327	0,85	2.758	4.912
1970	309.757	2.629	0,85		
1971	370.168	3.043	0,82		
1972	419.290	3.944	0,94		
1973	474.283	4.445	0,93		
1974	551.698	4.872	0,88		
1975	656.000	5.385	0,82		

FUENTE: Columnas 1, 2 y 3, *Memoria de Cooperación Local*, 1982; columnas 4 y 5, *Doce Años de Planes Provinciales*.

2.2. Período 1968-75

En 1968 se inicia una nueva fase en la política de cooperación local en España, ya que se produce un gran aumento —tanto absoluto como de la participación del Estado— en la inversión de obras y servicios locales, y cambio muy importante en su orientación, ya que se inicia la política de *selección de núcleos*, y otras nuevas acciones como la de *comarcas deprimidas*, *acción comunitaria*, etc.

La selección de núcleos

La política de selección de núcleos está inspirada en la filosofía dominante de promoción del desarrollo económico a través de polos —basada en las ideas de Perroux (1964) y Boudeville (1972), quienes, expuesto de una forma muy simple, afirman que el desarrollo económico se produce de forma polarizada a través del espacio—, y va a pretender la mejora del medio rural mediante inversiones en infraestructuras y equipamientos comunitarios en núcleos previamente seleccionados a través de los cuales se difundiera el bienes-

tar social hacia las zonas circundantes, con lo que se conseguiría un mayor grado de bienestar y equidad territorial con el mínimo de recursos utilizados.

Se puede decir que esta política se inicia a finales de 1967, ya que con fecha 29 de diciembre de ese año se dicta por la Presidencia del Gobierno la *Instrucción para la realización de los trabajos previos a la propuesta de los Planes Provinciales de obras y servicios del bienio 1968-69*. Las características básicas del sistema de selección de núcleos era el siguiente: a) Establecer dos tipos diferentes de núcleos, Cabeceras de Comarca y Núcleos de Expansión. b) Mantener en parte las ayudas a los núcleos que no resultaran seleccionados. c) Encargar a las CPST la elaboración de las propuestas. d) La gran flexibilidad de las normas dictadas.

Esta política estaba inmersa dentro del denominado régimen de *Acción Especial*, y dentro de esa actuación y siguiendo las directrices del II Plan de Desarrollo se inició una acción especial en provincias en las que no hubiera localizados ningún polo de desarrollo o promoción, ni incidiera sobre ella ninguna otra acción específica de la Administración central. Esto demuestra el carácter, ya no sólo marginal de esta política, sino compensatorio hacia aquellas zonas que no habían sido beneficiarias de los principales instrumentos de la política regional española del momento.

Primero se acordó la acción especial en las provincias de Almería, Cádiz, Cáceres, Cuenca, Guadalajara, Huesca, Lugo y Orense⁷; luego se incorporaron Albacete, Ávila, Ciudad Real, Segovia, Soria y Teruel⁸; y, posteriormente, Málaga, Jaén y Álava⁹.

La política de selección de núcleos —que en principio se realizó en unas pocas provincias— acabó extendiéndose al poco tiempo a la totalidad del territorio nacional, lo que va a ocurrir con la puesta en marcha del III Plan de Desarrollo, a partir de 1972.

En el III Plan de Desarrollo se dice que el desarrollo regional ha de gravitar sobre una red articulada de núcleos de población integrados en su realidad regional y adecuadamente interrelacionados (*Selección de cabeceras de comarca...*, 1971). Se distinguía el sistema urbano del sistema rural, y dentro del último se establecían tres niveles diferentes de núcleos rurales; cabeceras de comarca, núcleos de expansión y núcleos dependientes.

El procedimiento para realizar la selección combinaba las propuestas de las CPST y la Ponencia de Desarrollo Regional¹⁰. La determinación y califica-

⁷ Comisión Delegada de Asuntos Económicos de 7 de junio de 1968.

⁸ Consejo de Ministros de 9 de abril de 1969.

⁹ Consejo de Ministros de 21 de julio de 1969.

¹⁰ El procedimiento para realizar la selección se iniciaba en las CPST, que remitían al Servicio Central de Planes Provinciales —que actuaba de órgano coordinador— las propuestas de selección ajustadas a las instrucciones remitidas en su día por la Comisión Interministerial de Planes Provincia-

ción de las cabeceras de comarca tenía en cuenta que los núcleos eran, en todos los casos, un centro de servicios. Su situación respecto al entorno comarcal se definía en función de la dotación actual que cada cabecera tenía en cuanto a servicios y al movimiento comercial que polarizara, y se concebía como el centro que hiciera mínimo el esfuerzo del consumidor en acudir a satisfacer sus necesidades colectivas. Los núcleos de expansión eran el complemento espacial de los servicios que ofrecían las cabeceras de comarca. El resto de los núcleos se denominaban dependientes.

Otras acciones

Además de la política de selección de núcleos se llevan a cabo en este período otro tipo de acciones, como son los planes comarcales y la acción comunitaria. Los planes comarcales surgieron como una nueva modalidad de actuación complementaria a los Planes Provinciales, buscando una mayor selectividad y concentración en la aplicación de las inversiones.

Su origen más inmediato lo podemos encontrar en el III Plan de Desarrollo, ya que en él se decía que en determinadas provincias con un nivel medio de desarrollo aceptable, subsistían comarcas o zonas extraordinariamente deprimidas. Para tratar de equilibrar la estructura de esas provincias, el Gobierno procedería a declarar *Comarcas de Acción Especial* (Mosquera, 1982)¹¹. Las zonas declaradas hasta 1975 se muestran en el anexo núm. 1.

Sin embargo, la política de comarcas especiales ya tenía numerosos precedentes, entre los que cabe destacar los planes comarcales del Campo de Gibraltar y Tierra de Campos que se inician en 1966 y, como muy bien señala Mosquera (1982), ya anteriormente en la Ley de Presupuestos de 1957 no sólo se hablaba de Planes Provinciales, sino también Comarcales; así, para el trienio 1958-60 se consigna una subvención de 155,5 millones de pesetas para el Plan de las islas de Hierro y Fuerteventura.

Además de los planes comarcales, se inicia en este período la política denominada *acción comunitaria*, muy bien estudiada por García Lizana (1982), y que consiste en tratar de dar un mayor protagonismo y una participación más activa de la población en la mejora de su bienestar mediante la elección y ejecución de las obras a desarrollar.

les, y acompañando los correspondientes estados con las características de los municipios seleccionados.

Paralelamente a las propuestas presentadas por las CPST, la Ponencia de Desarrollo Regional (III Plan) efectuaba un estudio similar que era confrontado con el anterior.

Establecido el previo acuerdo, se preparaban las diferentes propuestas de selección de cada provincia.

¹¹ El origen legal se puede fijar en el Consejo de Ministros de 17 de marzo de 1972 en el que se aprobaron las normas generales de regulación de la declaración de «comarcas de acción especial».

Con vistas al IV Plan de Desarrollo, se va a elaborar un *Programa de Áreas Deprimidas* que intentará llevar a cabo con mayor energía la impulsión de una política específica de desarrollo de espacios territoriales marginados. Este programa se habría de traducir en planes de Comarcas de Acción Especial.

Los objetivos perseguidos, tal y como fueron enunciados, eran los siguientes: mejora del bienestar social de las diferentes comarcas deprimidas del país; transformación cualitativa y cuantitativa de la población afectada, estableciendo una igualdad de oportunidades en el acceso a todos los bienes colectivos, tales como educación, formación profesional, cultura, sanidad, ocio, medio ambiente, etc.; promoción y creación de nuevos puestos de trabajo; ordenación del territorio, su revalorización y reestructuración; incremento de la renta y mejora de su distribución; adecuación de la infraestructura, servicios y equipamientos, de acuerdo con las necesidades y por medio de los adecuados servicios colectivos; evitar la creación de vacíos demográficos; despegue de su desarrollo productivo, en consonancia con las posibilidades y vocación específica, tendiendo al aprovechamiento integral de sus recursos de todo orden; y, contribuir a la descongestión de zonas superpobladas, así como a la reducción de los elevados costes de su infraestructura de servicios (Comisión Interministerial de Planes Provinciales, 1974). En resumen, los objetivos incluían la dotación de infraestructuras y equipamiento comunitarios (capital social), la promoción de actividades productivas, la ordenación del territorio, o de tipo demográfico.

Los instrumentos para conseguir los objetivos incluían diversos planes nacionales: Programas de Prevención de Daños Catastróficos y Control de Inundaciones, Plan Nacional de Vías Provinciales, Plan Nacional de Electrificación Rural, Plan Nacional de Abastecimiento de Aguas e Infraestructura de Saneamiento, Plan Nacional de Mejora de la Vivienda Rural, Programa de Equipamiento de Núcleos, etc. El volumen de inversión previsto para el Programa de Áreas Deprimidas ascendía a 180.000 millones de pesetas para el IV Plan, a razón de 45.000 millones de pesetas anuales.

Sin embargo, la no puesta en marcha del IV Plan, supuso que no se llevaran a cabo muchas de las acciones propuestas.

3. EVOLUCIÓN DESDE 1976 A LA ACTUALIDAD

A partir del año 1976 se van a producir importantes cambios institucionales en la política de planes provinciales, tanto en la Administración central como en la periférica y local; asimismo, la nueva configuración del Estado en Comunidades autónomas también va a suponer grandes transformaciones. Igualmente van a ser introducidas nuevas acciones e incluso va a producirse un importante giro en el tipo de obras llevadas a cabo.

3.1. Cambios institucionales

El primero de los cambios que merece la pena destacar se refiere a que, a partir de 1976, van a ser las Diputaciones Provinciales las que van a llevar el peso y la principal responsabilidad en la elaboración y ejecución de los Planes Provinciales. Como dice Mosquera: «El Decreto 1087/76, de 23 de abril, constituye un hito importante en la regulación de la política de los Planes Provinciales de Obras y Servicios, ya que supone una importante descentralización en beneficio de las Diputaciones Provinciales» (Mosquera, 1982, pág. 22). Esto significa una modificación fundamental, ya que frente al anterior paternalismo y centralismo, reflejado en que estas funciones eran ejercidas por las CPST, van a ser a partir de ahora las autoridades locales las que van a tener plena responsabilidad en estas acciones.

Otro de los cambios se refiere a que, también a partir de ahora, se va a elaborar un único Plan Provincial de Obras y Servicios, en lugar de los dos que anteriormente se venían haciendo, el de la CPST y el de Cooperación a la acción municipal de las Diputaciones Provinciales. Sin embargo, Trueba señala que «de ninguna manera constituye un plan integral de obras y servicios de las Corporaciones Locales a nivel provincial» (Trueba, 1980, pág. 41), ya que las obras referentes a *caminos vecinales* unas veces van a estar englobados en los Planes Provinciales y otras no.

Otra novedad es que en los Presupuestos Generales del Estado para 1976 se estructuran por primera vez los créditos de los Planes Provinciales por programas.

Por otro lado, también se producen cambios en la organización de la Administración central en lo referente a estos planes. En primer lugar, en 1979 se crea el Ministerio de Administración Territorial, que asume las funciones correspondientes a la Administración central del Estado en relación con las Comunidades autónomas, Entes preautonómicos y Administración local, así como las unidades y competencias específicas de la Dirección General de Administración Local (RD 708/1979, de 5 de abril).

En 1980 se crea la Dirección General de Cooperación Local (RD 2182/1980, de 10 de octubre), dentro del Ministerio de Administración Territorial, para ejercer las funciones relativas al estudios y elaboración de planes provinciales, programas de actuación en comarcas especiales y de acción comunitaria. Anteriormente, en 1977, se había creado la Comisión Nacional de Colaboración del Estado con las Corporaciones locales, con funciones de cooperar entre la Administración del Estado y las entidades locales, la administración del Fondo Nacional de Cooperación Municipal y la dirección y asesoramiento y asistencia a las Corporaciones locales.

En 1986 se produce otra reestructuración ministerial, creándose el Ministerio para las Administraciones Públicas, al que va a corresponder, entre otras funciones, la preparación y ejecución de la política del Gobierno en las relacio-

nes con las Comunidades autónomas y Administración local. En 1987 se crea la Dirección General de Análisis Económico-Territorial que asume las competencias de la anterior Dirección General de Cooperación Local.

En este capítulo de cambios institucionales hay que mencionar la nueva Ley de Bases de Régimen Local y la asunción de competencias en esta materia por parte de las Comunidades autónomas, que juegan un papel de intermediarios entre el poder central y la Administración local, ya que, donde sea preceptivo, se produce un primer eslabón de coordinación de los planes provinciales a nivel regional.

3.2. Evolución y nuevas acciones

A lo largo de los doce años que median entre 1976 y 1987 se siguen elaborando planes provinciales y planes comarcales. Sin embargo, la acción comunitaria se va a abandonar en 1984, y en 1982 se iniciará un nuevo Programa de colaboración del Estado con las Corporaciones locales destinado a instalaciones de carácter cultural, con ocasión de la futura conmemoración del V Centenario de la Unidad de España¹². Igualmente, aunque al margen estrictamente de los programas de cooperación local, a mediados de la década de los ochenta se inicia la creación de un Banco de Datos Locales y la elaboración de una Encuesta sobre Infraestructura y Equipamiento Local, con la finalidad obvia de obtener la necesaria información que permita conocer la realidad de la infraestructura y equipamiento de competencia local, premisa indispensable para el logro de una racional toma de decisiones.

Se puede distinguir varias etapas dentro de este período. Una primera comprendería la segunda mitad de la década de los setenta, que se caracteriza por su inestabilidad en cuanto a la evolución de las inversiones y, sobre todo, de la subvención estatal (tabla 2). En 1977 esta última casi se multiplica por 4 —no hay que olvidar que es un año electoral, lo que tiene su explicación en base a las teorías sobre el ciclo político— para en el año siguiente verse disminuidas a la tercera parte. Por programas, destacan los planes provinciales que suponen entre el 80 y el 85 por 100 de las inversiones (65-75 por 100 de la Subvención de Cooperación Local); le siguen los planes comarcales que significan aproximadamente el 10 por 100 de las inversiones (15-25 por 100 de la Subvención de Cooperación Local) y el resto se dedica a acción comunitaria y otros programas (tabla 2). En cuanto a la financiación, en los tres últimos años de la década (1976 y 1977 son años atípicos) la Administración central

¹² Regulado por el RD 988/1982, de 30 de abril, su finalidad se concreta en la creación, ampliación, reforma o mejora de instalaciones destinadas a la conservación, difusión y creación de la cultura española; tales como museos, archivos, bibliotecas, edificios con valor histórico o artístico, teatros, salas de conciertos, exposiciones y conferencias, o centros análogos.

contribuye con el 20 por 100 de las inversiones aproximadamente, las Diputaciones (entre fondos propios y préstamos del Banco de Crédito Local) con el 40 por 100 y los Ayuntamientos (entre fondos propios y préstamos del BCL) con el 35 por 100, lo que demuestra —dado el interés que suponen para las Administraciones locales— el gran peso que tienen las Corporaciones locales (75 por 100 del total) en la financiación de estos programas (tabla 4). Por último, en lo que se refiere al tipo de obras, las de infraestructura hidráulica (abastecimiento de agua y saneamiento) suponen alrededor del 40 por 100; siguiéndole en importancia las de equipamiento de núcleos (pavimentaciones, urbanizaciones, parques públicos, instalaciones culturales y deportivas, etc.), que alcanzan apenas el 35 por 100; mientras que las de accesibilidad se sitúan en torno al 20 por 100; el resto comprende electrificación rural y servicio telefónico que, como se verá, en los años siguientes irán perdiendo importancia (tabla 3).

Tabla 2
Inversión por programas en el período 1976-87
(en millones de pesetas)

Años	Subv. Coop. Local	Planes Provinciales		Planes Comarcales		Inver. Total
		S.E.	I.T.	S.E.	I.T.	
1976	4.367	3.130	24.609	1.039	1.655	27.064
1977	16.342	11.541	29.088	2.832	3.687	37.757
1978	5.308	3.402	23.366	1.407	4.206	28.861
1979	6.560	4.483	25.325	1.374	4.343	31.537
1980	6.675	4.979	35.816	1.020	3.714	41.471
1981	13.328	6.412	39.289	4.508	14.506	60.161
1982	15.465	7.675	46.032	5.157	16.899	70.790
1983	18.352	9.002	45.946	5.991	18.626	74.857
1984	18.939	10.091	50.001	7.875	23.771	77.659
1985	16.755	10.272	54.546	5.562	17.549	75.802
1986	16.259	10.078	55.916	4.927	15.073	75.976
1987	17.198	10.923	57.471	5.170	15.184	77.441

FUENTE: *Memorias de Cooperación Local*.

Una segunda etapa comprendería los años 1981 a 1984. Se caracteriza, en primer lugar, por el gran aumento que se produce en la primera anualidad tanto en las inversiones realizadas como —en mayor medida— en las subvenciones de cooperación local; ello coincide con la creación, en octubre de 1980, de la Dirección General de Cooperación Local, que dará un nuevo impulso a esta política. A lo largo de esos cuatro años, las inversiones y las subvenciones de cooperación local van a crecer (en términos monetarios) de forma sostenida y estable hasta 1984 en que sólo se produce un leve aumento. Por programas, disminuye la participación de los planes provinciales respecto a la etapa anterior en unos veinte puntos, y aumenta la importancia relativa de los planes

Tabla 3

Distribución de las inversiones por tipos de obras. Período 1976-87
(en millones de pesetas)

Años	Inv. Total	Infraest. hidraul.	Accesib.	Equipam. núcleos	Telef. Elect.
1976	27.064	13.824	3.127	8.732	1.379
1977	37.757	11.685	9.347	13.796	2.917
1978	28.861	10.508	6.035	9.934	2.322
1979	31.537	13.460	6.493	9.907	1.676
1980	41.471	16.854	7.932	13.601	3.082
1981	60.161	18.558	12.062	25.020	4.519
1982	70.790	19.606	11.144	36.934	3.103
1983	74.587	19.174	13.912	38.478	3.291
1984	77.659	18.420	14.164	41.480	3.593
1985	75.802	16.121	14.846	42.255	2.579
1986	75.976	12.906	13.451	47.965	1.653
1987	77.441	15.381	14.202	46.249	1.609

FUENTE: *Memorias de Cooperación Local*

Tabla 4

Distribución de la financiación. Período 1976-87
(en millones de pesetas)

Años	Inv. Total	Subv. Cooper. Local	Diputaciones		Ayuntamientos	
			Fondos Propios	B.C.L.	Fondos Propios	B.C.L.
1976	27.064	4.367	5.220	3.640	9.001	1.860
1977	37.757	16.342	4.756	3.298	7.233	1.151
1978	28.861	5.308	7.128	4.821	8.384	1.644
1979	31.537	6.560	7.054	5.482	8.203	2.300
1980	41.471	6.675	11.236	5.706	12.154	2.635
1981	60.161	13.328	11.060	11.325	14.629	3.801
1982	70.790	15.465	13.432	13.972	16.434	4.062
1983	74.857	18.352	12.030	15.544	18.339	4.216
1984	77.659	18.939	11.218	19.437	19.579	5.748
1985	75.802	16.755	15.666	17.241	18.712	4.307
1986	75.976	16.259	17.712	16.240	18.953	4.263
1987	77.441	17.198	17.122	17.323	18.491	3.868

FUENTE: *Memorias de Cooperación Local*.

comerciales, alcanzando el 25 por 100 de las inversiones, ello coincide con la declaración en este período de un gran número de comarcas de acción especial. La acción comunitaria desaparece en 1984 y sus obras se integran en los programas de planes provinciales y comarcas. En 1982 aparece, como ya hemos señalado, un nuevo programa de *instalaciones de carácter cultural*, que va a suponer alrededor del 5 por 100 de las inversiones y las subvenciones de cooperación local. En cuanto a la financiación, en este período, las Diputacio-

nes mantienen su participación en el 40 por 100 de las inversiones, mientras que los Ayuntamientos bajan ligeramente al 30 por 100; las subvenciones de cooperación local se mantendrán en torno al 22-25 por 100. En lo que se refiere a los tipos de obras, va a ir disminuyendo la importancia de las de infraestructura hidráulica, aumentando paralelamente las de equipamiento de núcleos (del 42 al 53 por 100 de las inversiones).

La última etapa comprende los años más recientes de los que se dispone de datos (1985, 1986 y 1987), y se caracteriza por la pérdida de pulso y leve recuperación en 1987. Por programas, se produce un resurgir de los planes provinciales, perdiendo peso los comarcales, aunque manteniéndose por encima del 20 por 100 de las inversiones; por su parte, el programa de instalaciones de carácter cultural se mantiene en torno al 5 por 100. En cuanto a la financiación, aumenta el peso de las Diputaciones, manteniéndose prácticamente la participación de Ayuntamientos y subvenciones de cooperación local (44 por 100 Diputaciones, 30 por 100 Ayuntamientos y 22 por 100 las subvenciones de cooperación local); en este punto hay que hacer mención a que las Comunidades autónomas, a partir de la asunción de competencias, han aportado en torno al 2 por 100 de los fondos de estos programas, aunque no todas lo hayan ahecho en la misma proporción. Por último, en lo que se refiere al tipo de obras, continúa la tendencia decreciente en la importancia de las obras de infraestructura hidráulica y el aumento continuo de la participación en el total de las inversiones correspondientes a equipamiento de núcleos (60 por 100 del total de las inversiones en 1987); ello puede tener dos explicaciones, una, que las necesidades han ido cambiando y que una vez que las más primarias (abastecimiento de agua) se han satisfecho, se pasan a acometer otro tipo de obras; la segunda se basaría en razones políticas, ya que un parque o un edificio que albergue instalaciones culturales es más fácilmente perceptible por los electores que la acometida de aguas o el saneamiento.

Podemos resumir lo anterior diciendo que se produce un fuerte crecimiento de las subvenciones estatales y de las inversiones a principios de la década de 1980. Sin embargo, al final de este período, se puede apreciar una estabilidad o agotamiento, lo que en parte puede estar influido por el proceso de traspaso de competencias a las Comunidades autónomas.

En lo que se refiere al tipo de obras, en este período se produce una clara pérdida de importancia de las inversiones en infraestructura de carácter hidráulico (abastecimiento de agua y saneamiento); mientras que en la década de los sesenta suponían más de la mitad de las inversiones, en la actualidad se encuentran por debajo del 20 por 100; por otro lado, las obras referentes a equipamiento de núcleos van a experimentar un gran crecimiento tanto a nivel absoluto como relativo (van a pasar de suponer apenas el 20 por 100 en los sesenta a llegar a alcanzar el 60 por 100 del total de las inversiones en estos programas en 1987). Ello se puede deber a haberse prácticamente agotado la necesidad del primer tipo de obras, y, por tanto, una vez resueltas las necesi-

dades más primarias o básicas (tener agua corriente en las viviendas, evacuación de aguas residuales, etc.), se van a acometer las referentes a equipamientos colectivos, que en la escala de prioridades en el bienestar social aparecen en un lugar no tan destacado (urbanizaciones, pavimentaciones, etc.); o a razones políticas ya mencionadas anteriormente.

En cuanto a la financiación de estos programas, en este período las Corporaciones locales han participado aproximadamente con el 70-75 por 100 de los gastos, y la subvención estatal ha rondado el 22 por 100. Destaca el crecimiento en el endeudamiento de las Diputaciones Provinciales con el Banco de Crédito Local, sobre todo a partir de 1981. Por otro lado, paralelamente al proceso de asunción de competencias en esta materia por parte de las Comunidades autónomas, éstas han ido destinando fondos a estos programas, destacando en primer lugar Cataluña que ha financiado en los últimos dos años más del 8 por 100 de las obras realizadas en su Comunidad. Otras Comunidades que han aportado han sido Aragón, Cantabria, Castilla-León, Castilla-La Mancha, Extremadura y Galicia. Por el contrario, destaca la falta de participación financiera del resto de Comunidades autónomas (a excepción del País Vasco que no se integra en este sistema).

En cuanto a la distribución de las inversiones por Comunidades autónomas, las que se encuentran por debajo de la media nacional en la distribución de la renta por persona¹³ (Castilla-León, Canarias, Galicia, Murcia, Andalucía, Castilla-La Mancha y Extremadura) han absorbido más del 75 por 100 de las subvenciones estatales de cooperación local en los últimos años —más del 90 por 100 en el caso de los planes comarcales— (véase tabla 5), mientras que las cinco —a excepción del País Vasco que no participa de estos programas— que ocupan los primeros puestos del *ránking* de la renta a nivel nacional (Baleares, Cataluña, Madrid y La Rioja) apenas llegan al 10 por 100. Ello, a falta de mejor criterio, nos induce a concluir que efectivamente esta política contribuye a la mejora de la equidad interterritorial, es necesaria aunque no suficiente.

4. LA POLÍTICA DE COOPERACIÓN LOCAL EN LA ACTUALIDAD

Como ya hemos mencionado, en 1986 se produce un nuevo cambio en la Administración central en relación con la política de cooperación local, ya que se crea el Ministerio para las Administraciones Públicas al que le corresponde, entre otras funciones, la preparación y ejecución de la política del Gobierno en relación con las Comunidades autónomas y Corporaciones locales. Igualmente se crea la Dirección General de Análisis Económico-Territorial, que asumirá,

¹³ Banco de Bilbao (1986).

Tabla 5
Evolución del programa de Cooperación Local por Comunidades autónomas
(en millones de pesetas)

	1983		1984		1985		1986		1987	
	SCL	I.T.								
Andalucía.....	3.954	13.370	3.766	12.750	3.586	12.786	3.768	13.096	3.681	13.232
Aragón.....	696	3.169	753	3.735	500	3.280	518	3.045	475	3.843
Asturias.....	462	1.654	548	1.976	439	2.135	511	2.180	547	2.273
Baleares.....	169	893	204	794	204	1.129	237	1.862	213	1.557
Canarias.....	1.313	4.178	1.057	3.443	902	3.266	803	2.853	730	2.616
Cantabria.....	234	1.093	269	1.145	250	1.211	241	1.165	345	1.619
Castilla-León.....	3.292	12.835	3.247	12.752	2.358	9.893	2.218	10.178	2.400	9.785
Castilla-La Mancha.....	1.893	6.805	2.068	7.224	1.627	6.845	1.483	5.339	1.506	7.177
Cataluña.....	946	5.244	871	5.313	876	5.554	910	5.882	1.016	7.172
Extremadura.....	1.198	5.529	1.329	6.201	1.165	6.546	1.146	6.620	1.143	5.026
Galicia.....	2.170	9.821	2.641	10.533	2.975	12.114	2.398	9.102	3.131	11.591
Madrid.....	315	1.319	379	1.659	379	1.681	332	1.786	320	1.733
Murcia.....	266	1.512	260	1.580	298	1.681	344	1.546	294	1.331
Navarra.....	138	568	107	407	93	477	93	842	94	406
La Rioja.....	269	1.272	267	1.097	154	989	150	980	140	853
Valencia.....	974	5.366	1.122	6.882	922	6.489	1.078	8.316	948	6.997
Ceuta y Melilla.....	57	224	43	161	21	79	22	82	40	159
Total.....	18.352	74.857	18.939	77.659	16.755	75.802	16.259	75.976	17.198	77.441

FUENTE: Memoria de Cooperación Local.

entre otras, las competencias de estudio y colaboración en planes provinciales, programas de actuación en zonas de acción especial, así como la recogida y tratamiento de información sobre infraestructura y equipamiento de los Entes territoriales. El desarrollo del estado de las autonomías y la integración en las Comunidades europeas van a suponer también importantes cambios institucionales.

En la actualidad (al menos para la anualidad de 1987, última de la que disponemos información), la realización del Programa de Cooperación Local conlleva una auténtica acción común de las diversas Administraciones públicas que operan sobre un mismo territorio. Se inicia con la coordinación de la Administración municipal con la Administración provincial para la determinación y elaboración de los Planes y Programas, posteriormente se realiza la aprobación de éstos por las Diputaciones, previa participación de las Comunidades autónomas y de la Administración del Estado, y finalmente, se lleva a cabo su ejecución con la cofinanciación de todas las Administraciones públicas actuantes sobre el territorio.

4.1. El Programa de Cooperación Local

Las acciones del sistema de cooperación local continúan los Planes Provinciales de Cooperación a Obras y Servicios Municipales (de larga tradición, como se ha visto en estas páginas), los Planes de Cooperación en Comarcas de Acción Especial, el Programa de Instalaciones de Carácter Cultural y el Programa de Equipamiento Básico en municipios mayores de 20.000 habitantes —novedad en 1986— con fuertes carencias de los mismos. Además de las anteriores se han llevado a cabo otras actuaciones de carácter menor como: gestión de subvenciones destinadas a la Corporación Metropolitana de Barcelona, obligaciones contractuales derivadas de planes anteriores, abonos de intereses y amortización, de las operaciones de crédito concertadas entre la Mancomunidad de Diputaciones de Régimen Común y el Banco de Crédito Local de España, para el Plan de Acondicionamiento y Construcción de Caminos Vecinales, y la realización de una Encuesta sobre Infraestructura y Equipamiento Local.

De los planes anteriores, la línea más activa en la actualidad, en cuanto a inducir inversión a partir de la subvención recibida, resulta ser la de Planes Provinciales, con un efecto inductor de 5,2 (relación entre inversión generada y subvención estatal), siendo también la más voluminosa en cuanto a subvención (más del 60 por 100 del total), lo que le confiere, como en ejercicios anteriores, el papel principal del Programa de Cooperación Local. Es importante igualmente la acción de Planes Comarcales, destacando el poco peso del Programa de Ayuda a municipios mayores de 20.000 habitantes (barriadas) (véase tabla 2).

Respecto a los agentes financiadores, la mayor participación en la financia-

ción de la inversión total está a cargo de las Corporaciones locales, con las tres cuartas partes del total; y, dentro de ellas, destaca el peso que, en el conjunto de las Corporaciones locales, tienen los fondos propios (64 por 100) sobre la apelación al Banco de Crédito Local. Esta secuencia de comportamiento es prácticamente igual para cada línea de ayuda, excepto para Planes Comarcales, en donde los fondos propios financian sólo el 32 por 100 de lo aportado por las Corporaciones locales, hecho lógico si se tiene en cuenta que este programa incide, especialmente, sobre los municipios menos dotados económicamente.

En cuanto al tipo de obras, el mayor peso lo continúan representando, siguiendo la tendencia ya mencionada, las llamadas de *equipamiento de núcleos* (de las que urbanizaciones y pavimentaciones de vías públicas representan la tercera parte del Programa de Cooperación), con más del 60 por 100 de la inversión total. Le siguen en importancia las obras de infraestructura hidráulica (abastecimiento de agua y saneamiento), carreteras y caminos, y ya sin apenas importancia relativa electrificación rural y teléfonos.

En lo referente al alcance que el Programa de Cooperación Local tiene en la vida municipal del país, hay que decir que llega al 70 por 100 de los municipios españoles, y que la acción del Programa se ha materializado, fundamentalmente, en los menores de 20.000 habitantes, ya que se señala a estos municipios como los principales destinatarios de la acción, vía cooperación local, del Estado¹⁴. Igualmente, el Programa representa casi la cuarta parte del total de la inversión presupuestada por las Corporaciones locales (Dirección General de Análisis Económico Territorial, 1987).

4.2. Análisis de las distintas líneas de ayuda

Dada la gran importancia y participación de los Planes Provinciales y Comarcales en el Programa de Cooperación Local, nos vamos a centrar exclusivamente en su estudio.

El año 1986 se considera por parte de la Administración como un año de transición, y así lo manifiesta explícitamente (Dirección General de Análisis Económico Territorial, 1986), como consecuencia de la entrada en vigor de la nueva normativa de Régimen Local; pero además hay que considerar que la incorporación de España a las Comunidades europeas y la necesaria adaptación de nuestra política regional a la Política Regional Común (PRC) obliga a un replanteamiento de estos planes, en el sentido de una mayor coordinación con los programas comunitarios y poder disponer de más recursos para su realización. Sin embargo, en 1987 no se han apreciado importantes cambios al respecto.

¹⁴ El 97 por 100 de los municipios afectados, el 91 por 100 de las obras y el 77 por 100 de la inversión que genera el Programa se localiza en estos municipios.

La Ley de Bases de Régimen Local dice que las Diputaciones Provinciales tendrán como fines propios y específicos el garantizar los principios de solidaridad y equilibrio intermunicipales, asegurando la prestación integral y adecuada de los servicios de competencia municipal, y, consecuentemente, les fija, entre otras, las competencias de coordinación de los servicios municipales entre sí para la prestación integral y adecuada de los mismos, así como la asistencia y la cooperación jurídico, económica y técnica a los municipios, especialmente a los de menor capacidad económica y de gestión¹⁵. A tal efecto, las Diputaciones aprueban anualmente (ya lo venían haciendo desde 1976) el Plan Provincial de Cooperación a las Obras y Servicios de competencia municipal con la participación de los Ayuntamientos, plan que, como ya sabemos, cuenta con una subvención estatal.

No obstante, el contenido de estos planes puede diferenciarse por servicios o zonas, y en tal sentido adquiere entidad propia la figura de Planes Comarcales, que constituye una línea especial de ayuda que se dirige a subsanar las deficiencias en infraestructura y equipamiento básico de los municipios, en aquellas áreas en las que el grado de infradotación de estos elementos es excesivamente alto en comparación con los niveles medios existentes en el país, convirtiendo este hecho a dichas áreas en zonas deprimidas, susceptibles de ser objeto de una acción especial. Por otro lado, la aparición, a partir de 1982, de la acción común en zonas de agricultura de montaña, va a incidir prácticamente en las mismas áreas, lo que obliga a una coordinación de las Comarcas de Acción Especial con la acción común, y refuerza las actuaciones en esas zonas.

En otro lugar, hemos mostrado la evolución de los Planes Provinciales desde sus inicios en 1958, sus sucesivas transformaciones (política de selección de núcleos, cambios institucionales), ampliaciones (Planes Comarcales, Acción Comunitaria), etc., por lo que no nos vamos a detener en ello.

Como ya hemos señalado, estos planes disponen de una subvención estatal, cuyo criterio de distribución interprovincial, tiene en cuenta el peso relativo de cada provincia en el total nacional, de diversas variables, como la población de los municipios inferiores a 20.000 habitantes, superficie, déficit de equipamiento, desempleo, presupuestos locales, renta per cápita, etc.¹⁶.

¹⁵ Ley 7/1985, de 2 de abril, art. 31 y 36.

¹⁶ En el caso de los Planes Provinciales, la distribución interprovincial se efectúa aplicando el coeficiente provincial respectivo, Q_i , que se calcula mediante la siguiente fórmula polinómica:

$$Q_i = 0,15 \frac{P_i}{\Sigma P_i} + 0,05 \frac{S_i}{\Sigma S_i} + 0,10 \frac{N_i}{\Sigma N_i} + 0,15 \frac{E_i}{\Sigma E_i} + 0,15 \frac{D_i}{\Sigma D_i} + \\ + 0,15 \frac{1/C_i}{\Sigma 1/C_i} + 0,25 \frac{1/R_i}{\Sigma 1/R_i}$$

En cuanto a la financiación de las inversiones, destaca la alta participación de las Diputaciones (cerca del 50 por 100 de las inversiones totales en Planes Provinciales y Comarcales). Por otro lado, conviene señalar el mayor peso del Estado en los Planes Comarcales (32 por 100), frente a los Ayuntamientos (16 por 100), debido, lógicamente, a los menores recursos de las áreas deprimidas. En el Anexo núm. 2 se recogen las comarcas de acción especial vigentes en 1987.

Como hemos visto a lo largo de las páginas anteriores, el sistema de cooperación local —Planes Provinciales según su primitiva denominación—, a pesar de su escasa importancia cuantitativa, ha sobrevivido en un continuo desarrollo a lo largo de los últimos treinta años, y ha tenido una gran incidencia en la vida local, fundamentalmente en las áreas marginadas de nuestra geografía. A lo largo de su existencia ha experimentado distintas transformaciones de extraordinaria importancia; la más notoria es la de pasar de ser elaborados los planes provinciales por organismos de la Administración central (Comisiones Provinciales de Servicios Técnicos) según un esquema que podemos calificar de despotismo ilustrado, a una mayoría de edad en que han sido las Diputaciones Provinciales las que han realizado estas funciones, en un proceso descentralizador y democrático.

Sin embargo, esta política se puede conceptuar como marginal y compensatoria hacia aquellas zonas que no tuvieron otro tipo de incentivos regionales, de ahí la necesidad de que, si realmente se persigue el objetivo de sacar de la marginación a estas áreas, el sistema de cooperación local —que, como ya hemos dicho, consiste en ayudar a los municipios menores y zonas deprimidas en el esfuerzo de equipamiento colectivo— debería ser completado con otras acciones que aumenten la dotación de infraestructura técnica y ayudas directas promotoras de actividades productivas. Así, se debería intentar la coordinación sobre el territorio de los planes provinciales o comarcales —necesarios

siendo P_i la población provincial de los municipios inferiores a 20.000 habitantes; S_i la superficie municipal; N_i el número de entidades de cada provincia, con población comprendida entre 200 y 20.000 habitantes; E_i el déficit de equipamiento a nivel provincial; D_i el desempleo provincial; C_i los presupuestos ordinarios de las Diputaciones y Ayuntamientos menores de 20.000 habitantes, y R_i la renta *per cápita* provincial.

La distribución intercomarcal se efectúa aplicando el coeficiente comarcal respectivo K_i , que se calcula mediante la siguiente fórmula polinómica:

$$K_i = 0,60 \frac{IDC_i}{\sum IDC_i} + 0,15 \frac{P_i}{\sum P_i} + 0,15 \frac{S_i}{\sum S_i} + 0,10 \frac{N_i}{\sum N_i}$$

en la cual IDC_i es el índice de depresión de cada comarca (determinado en función de la renta *per cápita* comarcal, la demografía y los movimientos migratorios, la situación de la infraestructura básica, la prestación de servicios públicos esenciales y los presupuestos municipales); P_i población de cada comarca; S_i , superficie; y, N_i el número de entidades de cada comarca con población superior a 50 habitantes (Dirección General de Cooperación Local, 1982).

pero no suficientes— con las ayudas de tipo comunitario (entre otras las referidas a agricultura de montaña, FEDER, FSE, etc.) u otras ayudas, en planes integrales de desarrollo de las comarcas y zonas deprimidas. La experiencia del sistema de cooperación local puede ser de gran utilidad para estos propósitos, ya que, dentro de ellos, se produce una gran cooperación entre las administraciones de distinto nivel que intervienen en los mismos.

Anexo 1

Comarcas declaradas de acción especial hasta 1975

Año 1972:

Cádiz: Sanlúcar de Barrameda.
Granada: Zona Nordeste (Baza-Guadix-Huésca).
Huelva: El Andévalo y La Sierra.
Jaén: Linares-Baeza.
León: Riaño.
Lérida: La Segarra y Las Garrigas.
Logroño: Haro.
Málaga: Ronda.
Murcia: Zona Noroeste.
Palencia: El Barruelo.
Tarragona: Falset-Gandesa.
Zamora: Zona Oeste (Sanabria-Aliste-Sayago).

Año 1973:

Badajoz: Zona Sur.
Burgos: Zona Oeste.
Córdoba: Zona Norte (Los Pedroches).
Las Palmas: Isla de Fuerteventura.
Santa Cruz de Tenerife: Isla de la Gomera.

Año 1974:

Castellón: El Palancia-Mijares.
Valencia: Rincón de Ademuz.

Año 1975:

Pontevedra: Zona Interior.
Santa Cruz de Tenerife: Zona Noroeste de La Palma.
Sevilla: Sierra Norte.

FUENTE: Mosquera (1982).

Anexo 2	
Comarcas de acción especial vigentes en 1987	
(millones de pesetas)	
<i>Provincia/Comunidad</i>	<i>Presup. Total</i>
Almería: Zona Norte	876
Cádiz: Campo de Gibraltar y Sierra de Cádiz.....	408
Granada: Zona Nordeste, Alpujarra, Alhama de Granada y Zona de Los Montes.....	1.460
Huelva: El Andévalo y La Sierra.....	559
Jaén: Beas de Segura y Cazorla.....	395
Málaga: La Axarquía.....	406
Sevilla: Sierra Norte.....	157
Andalucía.....	4.264
Zaragoza: Extremadura Sur-occidental	27
Asturias: Zona Suroeste y Picos de Europa	619
Gran Canaria; Zona Oeste de G. Canaria e Isla de Fuerteventura.....	272
Tenerife: Arico-Fasnia, Taoro-Oeste, Zona Noroeste de La Palma e Isla de El Hierro.....	324
Canarias	596
Cantabria: Zona Sur.....	454
Ávila: Aravalle y Sierra de Ávila.	
Burgos: Zona Oeste y Sedano.....	266
León: Riaño, Los Ancares Leoneses, La Cabrera, Omaña, Zona Oeste del Bierzo y Maragatería y Cepeda.....	767
Palencia: El Barruelo	30
Salamanca: Zona Noroeste	330
Segovia: Zona Noroeste.....	107
Zamora: Zona Oeste	677
Castilla-León	2.179
Albacete: Sierra de Alcaraz y del Segura	577
Ciudad Real: Valle de Alcudia.....	74
Cuenca: La Alcarria	247
Guadalajara: Sierra de Atienza.....	89
Castilla-La Mancha.....	987
Badajoz: Zona Sur.....	983
Cáceres: Las Hurdes y Las Villuercas-Montes de Toledo	311
Extremadura.....	1.294
La Coruña: Zona Interior.....	599
Lugo: Los Ancares Lucenses, Muras-Orol, Piedrafita del Cebrero y Fonsagrada.....	580
Orense: Elipse de las Medas y Zona Oeste.....	1.946
Pontevedra: Zona Interior	1.205
Galicia.....	4.330
La Rioja: Cervera Río Alhama, Camero Nuevo-Viniegras y Camero Viejo.....	122
Castellón: El Maestrazgo y Zona Centro	237
Valencia: Rincón de Ademuz.....	70
C. Valencia.....	307
Total.....	15.184

FUENTE: Dirección General de Análisis Económico Territorial.

BIBLIOGRAFÍA

- AZNAR, Antonio: «Infraestructura y regionalización de las provincias españolas: una aplicación del análisis factorial», *Revista Española de Economía*, mayo-agosto 1974, págs. 137-166.
- BANCO DE BILBAO: *Renta nacional de España y su distribución provincial*, 1985, Banco de Bilbao, Madrid, 1986.
- BIEHL, Dieter: «Infraestructura y desarrollo regional», *Papeles de Economía Española*, núm. 35, 1988, págs. 293-310.
- BOUDEVILLE, Jacques R.: *Aménagement du Territoire et Polarisation*, Ed. Genin, París, 1972.
- Comisión Interministerial de Planes Provinciales: «Programa de áreas deprimidas», *BOE*, Madrid, 1974.
- CRUZ ROCHE, Pedro: «Problemática empresarial en un proceso de desarrollo local endógeno», *Información Comercial Española*, núm. 611, julio 1984, págs. 141-146.
- Dirección General de Análisis Económico Territorial: *Memoria*, 1986 y 1987.
- Dirección General de Cooperación Local: *Memoria de Cooperación Local*, Años: 1982, 1983, 1984 y 1985.
- GARCÍA LIZANA, Antonio: *Crisis, Política Económica y Participación*, Universidad de Málaga, Málaga, 1982.
- MARCO, Luis: «De la teoría a la práctica: el transporte en España», *Información Comercial Española*, núm. 531, dic. 1977.
- MOSQUERA FERNÁNDEZ, Jaime: *La Acción Especial de «Planes Provinciales». La Comarcas de Acción Especial y sus perspectivas de futuro*, Madrid, 1982.
- PERROUX, François, *La Economía del siglo XX*, Ariel, Barcelona, 1964.
- Presidencia del Gobierno, S.G.T., Servicios Centrales de Planes Provinciales: *Doce años de planes provinciales. 1958-69*, Madrid, 1970.
- RICHARDSON, Harry W.: *Política y planificación regional en España*, Alianza, Madrid, 1976.
- RODRÍGUEZ SAIZ, L.; MARTÍN PLIEGO, J.; PAREJO GÁMIR, J. A.; ALMOGUERA GÓMEZ, A.: *Política Económica Regional*, Alianza, Madrid, 1986.
- SÁEN DE BURUAGA, G.: «Política económica regional», en GÁMIR: *Política Económica de España*, Alianza, Madrid, 1980, págs. 539-581.
- Selección de cabeceras de comarca y núcleos de expansión en las provincias españolas, Biblioteca Nacional, Madrid, 1971.
- TRUEBA JAINAGA, José I.: *Análisis de los Planes Provinciales de Obras y Servicios*, IEAL, Madrid, 1980.

