

# La Coordinación de la Política presupuestaria en el Estado de las Autonomías.

**Vicente Querol Bellido**

Asesor Económico Financiero. Expo Universal — Sevilla 92.

## 1. APROXIMACION GENERAL AL TEMA.

La Constitución, en su artículo 2, establece los dos condicionantes —polos opuestos— que determinan el eje rector de todos los movimientos y acciones en los que la presencia y necesidad de la coordinación se hace indubitada. Si, por un lado, se destaca la “indisoluble unidad”, por otro se reconoce y garantiza el “derecho a la autonomía”; es en la existencia de estos dos extremos, que no deben ser extremistas, donde encuentra su razón de ser la coordinación, acción y efecto de un modo de hacer, que metódicamente, trata de ordenar cosas, actividades o conductas de manera que de ello se derive el mejor resultado para todos los que en ellos intervienen. Toda coordinación supone un conjunto de sujetos actuantes y/o un conjunto de acciones que, con una cierta diferencia de “calidad”, deben ser dispuestas para su máxima eficacia.

El Presupuesto, entendido materialmente como expresión de una política concretada en unas cifras y unos fines-objetivos, que la Administración ha de llevar a cabo y lograr durante un determinado período de tiempo, es, por ello, un espejo colocado a lo largo de un camino por el que pasan la política y la organización del Estado. Reflejará, en cada momento lo que por ese camino pase... que es, desde 1978, muy diferente de lo que, en otras ocasiones anteriores ha pasado.

Tradicionalmente, desde 1.812, el presupuesto se vió sometido a dos claros principios o exigencias: el de unidad y el de centralismo, en obligado acatamiento a la concepción política dominante durante la mayor parte del siglo pasado y el actual (1), y, muy especialmente, durante el período comprendido entre 1939 y la época inmediatamente anterior a 1977, en la que el centralismo se impuso muy acusadamente, pero no en su totalidad (2).

Es necesario señalar que la Constitución de la República, de 9 de diciembre de 1931, constituye una muestra próxima, de ayer, de la constante pugna que han mantenido en nuestra nación esas dos fuerzas opuestas de regionalismo y centralismo. El “Estado integral”, compatible con la autonomía de los Municipios y las Regiones, anticipó en reducida escala territorial, lo que hoy, después de 1978, viene denominándose “Estado de las Autonomías”, de alcance general. Evidentemente el proceso iniciado en 1931 no alcanzó, por razón de sucesos conocidos, el desarrollo que, en otras circunstancias, cabía esperar. Cataluña se constituyó en región autónoma en virtud del Estatuto aprobado en 1932, y las Provincias Vascaas llegaron al mismo fin ya en 1936, en plena Guerra Civil, pero las demás posibles regiones vieron bloqueada su constitución.

No obstante, el movimiento descentralizador tuvo manifestaciones presupuestarias muy concretas. Las Leyes de Presupuestos de 1933, 1934 y 1935, que se consideran como las únicas que pudieron abordar el desarrollo de la Constitución en la materia, en situación de normalidad, establecieron las bases de un sistema de “cesión de tributos”, “financiación de los servicios

(1) Lo que no significa que en España haya sido siempre dominante la tendencia al centralismo. Durante el indicado período los movimientos descentralizadores no fueron desconocidos llegándose en 1873 al “Proyecto de Constitución Federal de la República Española” que, de haber alcanzado éxito, hubiera podido dar lugar a un interesante ensayo de Presupuesto no unitario, con la completa autonomía económica y administrativa de “los Estados” dotadas de Hacienda propia.

(2) Con frecuencia se olvida que las tendencias y corrientes regionalistas estuvieron presentes, aun después de nuestra Guerra Civil y, por muy diversas causas, llegaron a imponer la realidad de un Presupuesto en cierto modo fraccionado. Alava y Navarra gozaron permanentemente de una autonomía financiera considerable.

transferidos”, “adaptaciones y reducciones de los créditos centrales... con determinación de la cuantía de las bajas al producirse en el Presupuesto del Estado”, que son inmediato antecedente de la situación actual, al que nuestros políticos posteriores a 1978, y especialmente los catalanes, han acudido en consulta muy frecuentemente.

Es claro que el fenómeno descentralizador tuvo efectos limitados tanto en el tiempo (muy pocos años de vigencia) como en el espacio (virtualmente una sola autonomía), en cuanto a la materia presupuestaria se refiere: el Estatuto de Cataluña llega a especificar los elementos constituyentes de la Hacienda de la Generalidad: impuestos cedidos, participación en impuestos no cedidos e imposición propia, que hoy son los principales medios “ordinarios” para la financiación de las Comunidades Autónomas.

Nació, con la Constitución de 1931, un sistema acabado de regionalización autonómica muy amplia y, consecuentemente, nació también la necesidad, como dice el texto constitucional (Art. 19), de lograr la armonía entre los intereses autonómicos y el interés general de la República. Armonía en la constitución y “coordinación” entre servicios concretos en los dos Estatutos aprobados (artículo 8º del catalán y 5º del vasco) aparecen simultáneamente.

Desagregación territorial, ruptura de concepciones unitarias, descentralización más o menos aguda... y necesidad de coordinación con invocación de actitudes solidarias, son hechos, que se están produciendo, en la actualidad, en áreas geográficas cada vez más amplias y que, paradójicamente, conducen a la coexistencia de dos fuerzas opuestas: de un lado el regionalismo; de otro los movimientos de integración en áreas económicas, por ahora principalmente económicas, supranacionales.

Se produce —fuerza centrífuga— un resurgir del regionalismo, no solo en España sino en otras muchas naciones de lo que se ha venido llamando mundo occidental. En Italia, en Alemania, en Gran Bretaña, en Suiza, en Francia, en Bélgica, el problema regional es candente. Parece como si las fuerzas sociales sintiesen desilusión y cansancio frente a unos modelos unitarios, centralistas, con raíces en concepciones puramente industrialistas y de mercado que si han sabido dar a los ciudadanos un cierto desarrollo económico —pese a las crisis— han sido

incapaces de evitar la masificación, la pérdida de identidades culturales, lingüísticas, de calidad y modo de vida. El regionalismo, fenómeno sociológico, tendencia a la recuperación del pluralismo, se tiñe, en muchos casos excesivamente, de tintes políticos que llevan a que los procesos se compliquen extraordinariamente, se polaricen y den lugar a la aparición de recelos y actitudes favorables —y desfavorables— a lo que debía ser un devenir más racional. Las tendencias autonómicas o regionalistas se conciben básicamente “contra” el Gobierno Central en lugar de actuar coordinadamente con él y haciendo entrar en juego factores añadidos de polémica y discrepancia que en casos extremos alcanza irracionales cotas de violencia.

Y se produce, simultáneamente, una fuerza centrípeta que propugna el nacimiento y desarrollo de unidades supranacionales en las que las unidades regionales, conservando sus señas de identidad, se integren. Y conviene tener en cuenta que, en el fondo no hay diferencia cualitativa entre una y otra fuerza. Es claro —y quizá algunas de las pretensiones de fraccionamiento autonómico español pueda ser buen ejemplo de ello— que cuando sistemáticamente se trata de encontrar hechos diferenciadores, señas de identidad diversas, raíces idiomáticas o culturales no coincidentes, etc. etc., hay muchas probabilidades de encontrarlas, pues las fronteras separadoras podrán establecerse un tanto arbitrariamente.

En el mundo actual, la atomización económica no es admisible. El Estado-Nación se halla en crisis pero ello no puede, no debe, conducir al establecimiento de una especie de Reinos de Taifas, rígidamente basados en oposiciones de tanto viscerales, ya que ello haría virtualmente imposible la resolución de los problemas que aparecen como consecuencia del regionalismo, tendente a la singularidad, y que cobran especial relieve cuando de materias económicas y financieras se trata.

En definitiva y simplificando, quizá excesivamente, la cuestión, puede decirse que frente a unas ideas sociológicas y puramente políticas que llevan a la descentralización como reacción contra lo unitario y centralista, cobran importancia otras ideas de signo contrario, de base fundamentalmente económica que propugnan la coordinación entre los elementos dispersos, como medio importante de hacer posible la satisfacción solidaria de las necesidades colecti-

vas e, incluso, de asegurar la propia subsistencia futura del regionalismo y la autonomía. Por ello las Constituciones que recogen la realidad del hecho autonómico (o el federalismo como forma de organización) se ven en la precisión de puntualizar que:

- La región autónoma se configura con base en una serie de poderes propios.
- Pero esos poderes no podrán poner obstáculos que supongan cualquier tipo de separación o división entre los ciudadanos todos del Estado.
- La Nación sigue configurándose como una e indivisible.
- Como medio de hacer efectiva la autonomía se asegurará la asignación de medios financieros. La autonomía de la Región se coordinará en los aspectos económico-financieros con el Estado.
- Fondos de solidaridad o de compensación tendrán la función de salvar diferencias económicas excesivas.

En conclusión, la Constitución, dicen los estudiosos de la materia, debe establecer principios de coordinación-cooperación entre los distintos niveles del poder con objeto de que este se ejerza en condiciones óptimas y sin que prevalezcan tensiones y pugnas que, reduciendo las expectativas económicas derivadas de la acción estatal, acaben esterilizando tanto el poder como su ejercicio territorializado.

## 2. LA COORDINACION, EXIGENCIA ECONOMICA.

En relación con la vida y desarrollo de los Estados-Nación, sistema organizativo de la convivencia ciudadana que apenas tiene 500 años de existencia, deben destacarse dos muy conocidas circunstancias, que condicionaron la evolución de la institución presupuestaria:

a) La tendencia, primero lenta y después acelerada, a la extensión del campo de acción estatal. El intervencionismo, en suma.

b) La aplicación muy extendida del mercantilismo y el industrialismo que llevó a las grandes concentraciones urbanas, al unitarismo y al establecimiento del sistema rígido de fronteras delimitadores de un único y privativo mercado.

Un último paso en este sentido condujo, por necesidad de lograr puntos de obtención de materias primas y de venta de productos elaborados, a los grandes imperios industriales y comerciales aún subsistentes.

Todo ello dió lugar, junto a antagonismos virulentos entre Estados, a una especie de carrera hacia adelante que, descansando en una creciente aspiración a lograr cada vez mayores economías de escala solo podía conducir a crisis económicas generales, al alejamiento del poder político de los ciudadanos y consecuentemente a un divorcio completo entre uno y otros.

El Estado moderno, empujado por el intervencionismo, ve crecer sus funciones. Sus tareas y objetivos crecen hasta llegar a ser poco menos que omnicomprendivos. Hoy, entre otras, se atribuyen al Estado un cúmulo de funciones de naturaleza económica tales como:

- Conseguir la estabilidad económica y financiera.
- Estimular el desarrollo.
- Redistribuir la renta y la riqueza.
- Procurar los ajustes económico-sociales y económico-territoriales, que eviten las diferencias excesivas entre la población y entre los territorios.
- Modernizar y poner al día el aparato productivo nacional.

Todo ello solo puede ser alcanzado mediante una adecuada, compleja y muy extensa planificación y, después, una presupuestación cuidadosa.

Cuando el Estado deja de ser unitario, como ha ocurrido en España, los objetivos globales a alcanzar solo podrán serlo cuando mediante la coordinación se consiga que el coste de los mismos, que los ciudadanos han de soportar, sea el mínimo posible. La coordinación es, en términos generales y ámplios una acción deseable y necesaria ya que mediante ella solo ventajas netas pueden conseguirse.

Nuestra Constitución consagra, en diversos puntos de su articulado, el principio de la coordinación. Ya en su artículo 103.1 señala que “La Administración Pública sirve con objetividad los intereses generales y actúa de acuerdo con los principios de eficacia, jerarquía, descentralización, desconcentración y coordina-

ción...” Es claro que la objetividad y la eficacia dudosamente podrían lograrse sin coordinación, cualquiera que fuese el grado de descentralización con que los servicios públicos se organicen. Y a mayor descentralización mayor necesidad de coordinación será precisa para actuar eficazmente.

Los órganos de la Administración del Estado, dice el punto 2. del mismo artículo son creados, regidos y coordinados de acuerdo con la Ley. Es evidente que los órganos actuarán prestando servicios y, en el aspecto presupuestario, ejecutando unos Presupuestos delimitadores, cuantitativa y cualitativamente, del gasto público, que, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 31.2. del texto constitucional ha de realizar “una asignación equitativa de los recursos públicos y su programación y ejecución responderán a los criterios de eficiencia y economía”.

El encadenamiento lógico de la Constitución es, en esta exposición general de principios, inquestionable. La Administración, cuya razón de existir se halla en el servicio a los intereses generales, ha de actuar mediante unos órganos y con arreglo a criterios de economía y eficiencia (mayores y mejores resultados con el sacrificio mínimo de los ciudadanos; óptimo económico), amén de los de objetividad y descentralización. Cuando el conjunto de órganos actuantes proceda coordinadamente su éxito será mucho mayor; en otro caso las discrepancias, la diversidad de criterios, los distintos modos de proceder darán lugar a efectos opuestos y mermarán o anularán el volumen de los objetivos previstos y deseables.

Dado que los servicios públicos exigen la realización de gastos y estos solo pueden realizarse previa contribución de todos a su sostenimiento, la coordinación de esfuerzos es condición necesaria para que el sacrificio ciudadano quede reducido a sus justos límites.

La declaración constitucional, quizá de mayor alcance en cuanto a coordinación económica se deduce del contenido del artículo 131 de la Ley de Leyes. En el número 1 de dicho artículo se atribuye al Estado la capacidad de “planificar la actividad económica general para atender a las necesidades colectivas, equilibrar y armonizar el desarrollo regional y sectorial y estimular el crecimiento de la renta y de la riqueza y su más justa distribución”. El objetivo no puede ser más ambicioso.

Pero, y aquí aparece el principio básico de coordinación, los proyectos de planificaciones sean elaborados por el Gobierno, dice el número 2 del mismo artículo, “de acuerdo con las previsiones que le sean suministradas por las Comunidades Autónomas...” y otros protagonistas sociales. Quiere ello decir que se produce un flujo de información en sentido “ascendente” que debidamente articulado, armonizado, coordinado por ese Consejo que la Constitución prevé, dará lugar a una planificación económica general, cuyas líneas básicas se impondrán a todos. El Consejo a establecer, órgano coordinador, actuará sobre la información recibida, tendrá en cuenta diversos puntos de vista y examinará en común los problemas de cada región o sector para buscar la mejor solución.

La coordinación, eje de toda actuación económica ha de hacer compatibles los principios de unidad y autonomía, ha de dar lugar a una clara definición de los objetivos a perseguir señalando el campo de juego de cada uno de los sujetos actuantes y ha de fijar los procedimientos a utilizar para hacerlo.

### 3.- LA COORDINACION PRESUPUESTARIA.

Si desde la perspectiva económica de las funciones estatales se desciende al examen de los objetivos generales de la política presupuestaria, se observa que a esta se atribuyen las siguientes tareas principales:

- \* Asignar eficazmente los recursos públicos.
- \* Actuar fomentando el empleo y frenando la inflación.
- \* Facilitar el funcionamiento del principio de solidaridad.
- \* Arbitrar recursos-procedimientos en orden a la reconversión de sectores productivos.
- \* Cooperar en la tarea de redistribución de la renta.

Y si bien se examina esta enumeración no cabe desconocer que, en definitiva, se trata de concretar y desarrollar, con proyección anual y mediante la asignación de recursos específicos y la adopción de criterios pragmáticos, los objetivos y fines de la política económica, de la que la presupuestaria es solo el apéndice financiero.

En la actual situación de crisis económica generalizada, con la aparición y consolidación

del déficit presupuestario repetido y creciente, la lucha contra éste se configura como política prioritaria. Junto al objetivo de reducción del déficit y como uno de los medios a utilizar para ello se articulan sistemas más racionales en la asignación de los recursos escasos a necesidades que se consideran prioritarias.

Las Leyes de Presupuestos de los últimos años, en especial las correspondientes a los ejercicios de 1984, 1985 y 1986 hacen hincapié en los siguientes propósitos:

- \* Disminución del déficit (3).
- \* Vigorización del principio de solidaridad.
- \* Disciplina presupuestaria.
- \* Presupuesto por objetivos.

Disminuir el déficit, tratando de que su proporción en relación con el producto interior bruto vaya reduciéndose paulatinamente es tarea difícil pero dado el impacto que la insuficiencia presupuestaria produce en toda la vida social, es tarea común. Parece claro que la coordinación de las políticas presupuestarias debe tomar como metas a alcanzar las siguientes:

a) Realización en tiempo y forma de las transferencias y trasposos así como la realista valoración del coste de los servicios que se transfieran y su inmediata ejecución en cuanto asignación de los recursos correspondientes evitando indefiniciones, vacíos y duplicidades.

b) Continuidad en la realización y prestación de los servicios, evitando rupturas.

c) Supresión, en la esfera central de todas aquellas estructuras que hayan quedado sin contenido, como ya en 1934 se decía, "adaptando y reduciendo los créditos centrales... con determinación de la cuantía de las bajas..." que de ello se deriva.

La vigorización del principio de solidaridad exige atender especialmente a "aquellos colectivos que con mayor dureza están sufriendo de los efectos de la crisis", como la Ley de Presupuestos para 1984 indicaba.

La disciplina a seguir por todas las Administraciones exige limitar el crecimiento de los gastos en todos sus aspectos. La coordinación ha de procurar no crear diferencias en cuanto a retribuciones de personal, fomentar la austeridad en todos los gastos de funcionamiento y llevar a cabo las inversiones con visión de conjunto sobre todo cuando las obras a realizar hayan de

relacionarse con otras, sean ejecutadas por el Estado, sean de competencia de otras Comunidades Autónomas (carreteras, ordenación-regulación de cuencas hidrográficas, repoblaciones forestales, etc. etc.).

Por último, el establecimiento de una estructura y sistemática presupuestarias que permitan tanto el intercambio eficaz de información como la consolidación de cifras.

Todo ello se materializará, en cuanto al gasto público se refiere, en la contención de su crecimiento, en la atención prioritaria a los servicios sociales, la lucha contra el desempleo y la regulación de los haberes pasivos y se complementará con otras, tales como las bonificaciones fiscales a la inversión privada, creadora de puestos de trabajo, y las reducciones en las cotizaciones a la Seguridad Social a satisfacer por los empleadores.

En relación con el ingreso la disciplina presupuestaria se procura mediante la adopción de políticas de lucha contra el fraude fiscal. El principio de solidaridad, por su parte, demanda la adopción de tipos impositivos altos para aquellas operaciones, sobre todo de gasto-consumo que afectan, o en las que están implicadas, rentas real o presumiblemente elevadas (4).

#### 4.- LA NORMATIVA BASICA SOBRE COORDINACION PRESUPUESTARIA.

Los principales preceptos en la materia se derivan claramente de tres mandatos constitucionales de alcance global.

(3) La preocupación por el déficit esta plenamente justificada. Las cifras iniciales de los últimos presupuestos han sido las siguientes, en millones de pesetas:

Años	Gastos	Ingresos	Déficit
1978	1.433.000	1.433.000	—
1979	1.747.500	1.680.000	67.500
1980	2.248.456	1.994.000	290.456
1981	2.823.200	2.387.591	435.609
1982	3.533.820	2.836.575	697.245
1983	4.513.366	3.402.110	1.111.256
1984	5.399.649	4.068.510	1.331.139
1985	6.113.086	4.594.280	1.518.806
1986	7.164.232	5.482.963	1.681.269

(4) Esta aspiración ha motivado, básicamente, la adopción de un tipo alto en el Impuesto sobre el Valor Añadido.

El primero es el artículo 103 de la Constitución que, al señalar los principios a los que la Administración Pública, toda, ha de ajustar sus actuaciones enumera los de eficacia, jerarquía, descentralización, desconcentración y **coordinación**. Quizá no sea casual que este, sin el cual es muy difícil la consecución de los que le preceden, se enumere en el último lugar.

El segundo está constituido, en principio, por el polémico artículo 149 que enumera las materias sobre las que el Estado tiene competencia exclusiva. Allí se incluyen (13ª) “Las bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica”, disposición esta que, puesta en relación con el artículo 131, ya citado, configura un marco general con arreglo al cual se ejercerán las competencias a asumir por las Comunidades Autónomas en relación con él: “Fomento del desarrollo económico de la C.A. dentro de los objetivos marcados por la política económica nacional”. Hoy más que nunca, la política presupuestaria aparece como instrumento relevante de una política económica en la que lo cotidiano y coyuntural, y las actuaciones a corto plazo, imponen su presencia destacada. Por ello, en muchos casos una y otra política se confunden y ambas demandan coordinación.

Por último, el artículo 156.1 del texto constitucional, que dispone que las Comunidades Autónomas gozarán de autonomía financiera para el desarrollo y ejecución de sus competencias, con arreglo “... a los principios de coordinación con la Hacienda estatal y de solidaridad entre todos los españoles”. Si el medio principal de que la Hacienda se vale para actuar es el Presupuesto, es evidente la conveniencia de que las bases reguladoras de la institución, que habrán de encauzar la obtención de los recursos y el cumplimiento de los programas de gastos e inversiones públicas, se establezcan y cumplan coordinadamente.

Lo cierto es que la materia presupuestaria tiene un muy elevado componente político general, al ser clara manifestación del ejercicio del poder, y ello hace menos fácil la efectiva coordinación entre distintos titulares de este. La Administración Central es acusada de centralismo prepotente por actuar, en relación con los Presupuestos Generales del Estado, sin tener demasiado en cuenta los criterios autonómicos que pueden existir sobre la política que esos Presupuestos fijan (transferencias, porcentajes

de participación, cuantía y distribución del Fondo de Compensación, etc.) Las Comunidades Autónomas se presentan como mucho más preocupadas, insolidariamente, por el volumen de los recursos a recibir de la Admón. Central, que de la coordinación de acciones.

Lo cierto es que, con frecuencia, la coordinación es mucho más citada que ejercida; las Comunidades Autónomas o copian lisa y llanamente la normativa presupuestaria estatal o la modifican si lo consideran oportuno. La Administración Central, por su parte establece sus criterios y los varía anualmente concediendo escasa importancia a ese principio constitucional de la coordinación del que se hace mención con tanta frecuencia (5).

Y todo ello se produce desconociendo en gran medida que el principio de coordinación, por su especial trascendencia en las cuestiones financieras constituye una buena parte de la Ley Orgánica 8/1980 de 22 de septiembre de Financiación de las Comunidades Autónomas (LOFCA) que dedica a ese principio una serie de preceptos de entre los cuales los más significativos son:

- \* El artículo 2º Uno., según el cual la actividad financiera de las Comunidades “se ejercerá en coordinación con la del Estado”.
- \* El artículo 3º Uno., que, tras disponer la creación del Consejo de Política Fiscal y Financiera de las Comunidades Autónomas, como Órgano coordinador, le atribuye entre otras las siguientes actividades:
  - La coordinación de la política presupuestaria de las CC.AA. con la del Estado.
  - La coordinación de la política de endeudamiento.
  - La coordinación de la política de inversiones públicas.
  - En general, todo aspecto de la actividad financiera de las CC.AA. y de la

---

(5) Así, la Ley de Presupuestos Generales del Estado para 1984 al decidir la disyuntiva anterior entre presupuesto de ejercicio y presupuesto de gestión, anulando lo que recibía el nombre de “prórroga para contraer obligaciones” que la L.G. Presupuestaria consagró, ha dado lugar al nacimiento de diferencias con las Comunidades Autónomas que, en general aplicaban éste último sistema.

Hacienda del Estado que, dada su naturaleza, precise de una actuación coordinada.

Se observa, examinando la enumeración precedente y otros preceptos de la misma, que la LOFCA, llevada por su especial naturaleza y destinatarios, se ha inclinado por una minuciosa pormenorización de aspectos de la coordinación que haga difíciles las posibles interpretaciones o criterios opuestos. Por ello se refiere separadamente a una serie de cuestiones cuya íntima relación es evidente y que, en la práctica, difícilmente pueden analizarse, en profundidad, separadamente. La política presupuestaria, la cuantía y modos de distribución del Fondo de Compensación, los criterios en orden al cálculo del coste de los servicios transferidos, el exámen y valoración del déficit y de los sistemas a arbitrar para su cobertura, el impacto del déficit en el volúmen de las inversiones, etc. etc. son elementos que se integran en el complejo mundo del Presupuesto o son resultados directos del mismo que deberán ser objeto de exámen conjunto en toda actuación que persiga realmente la coordinación.

Muy especialmente relacionados con el Presupuesto son los artículos 21 y 22 de la misma Ley Orgánica, que contemplan los aspectos formales de la institución y enumeran algunos de los principios básicos de aplicación generalizada al decir que:

— Los Presupuestos de las CC.AA. tendrán carácter *anual* e igual periodo que los del Estado (año natural) e incluirán la *totalidad* de los gastos e ingresos de los... integrantes de las mismas y en ellos se consignarán el importe de los *beneficios fiscales...* (artículo 21-uno).

— Si los Presupuestos Generales de la CC.AA. no fueran aprobados *antes del primer día* del ejercicio económico correspondiente quedará automáticamente *prorrogada la vigencia* de los anteriores (artículo 21-dos).

— Los Presupuestos de las CC.AA. serán elaborados con criterios *homogéneos*, de forma que sea posible su *consolidación* con los Presupuestos Generales del Estado. (artículo 21-tres).

— Además de los sistemas e instituciones de control que pudieran adoptar en sus respectivos estatutos y, en su caso, las que por Ley se autorizarán en el territorio comunitario, al Tribunal de Cuentas corresponde realizar el control eco-

nómico y presupuestario de la actividad financiera de las CC.AA.. (artículo 22).

Todo ello supone la obligatoriedad para las Autonomías de aplicar los principios de unidad, universalidad, anualidad, anticipación, prórroga, etc. que, además conducen a otros derivados tales como el de presupuesto bruto, especificación, etc. Aún cuando el tema de la estructura presupuestaria no es contemplado con la misma claridad que, en relación con los Entes Preautonómicos, caracterizó al Real Decreto Ley 16/1980, de 12 de diciembre (artículo 2.5) es claro que, tanto por la presión de la evolución histórica como por la expresa referencia a criterios homogéneos de elaboración, que permitan la consolidación presupuestaria, la conveniencia de una sistemática formal semejante, aplicada con criterios elásticos, se impone también en esta materia.

La última de las declaraciones transcritas, la del artículo 22º de la LOFCA, impone el sometimiento al régimen de contabilidad pública ya que solo así podrá el Tribunal de Cuentas ejercer las competencias que le atribuye, en relación con todo el Estado, el artículo 136 de la Constitución. Y también de ese sometimiento resulta una evidente necesidad de coordinación a fin de que, al examinar documentos contables elaborados con arreglo a criterios y directrices semejantes, el Tribunal pueda obtener información idéntica en cuanto a su extensión y validez en relación con todas las CC.AA.

Todo ello adecuadamente estructurado y desarrollado puede servir de base para un sistema presupuestario aplicable a todas las Comunidades y en el que el principio de coordinación actúe realmente.

Porque es forzoso señalar que la coordinación consciente, efectiva y eficaz, ha tenido escasa relevancia en cuanto a la formulación de una política presupuestaria común se refiere. Es cierto que, en general, el respeto a los principios lógicos de unidad, anualidad y anticipación no podía conducir a resultados excesivamente diferentes, en materia formal, teniendo en cuenta la formación intelectual y técnica de los políticos y los funcionarios encargados de formular y aplicar las reglas presupuestarias, pero también lo es que ello ha llevado más bien a la imitación que a la coordinación.

Si en fechas no demasiado lejanas se llega a la superación de las cuestiones cuantitativas: fi-

nanciación, participación e ingresos, régimen de los impuestos cedidos y de sus incrementos recaudatorios, etc. podrían políticos y gestores alcanzar un clima de mejor entendimiento y sosiego que les permita un más coordinado proceder en los aspectos instrumentales y de política de acción, hasta obtener el sistema presupuestario integral que haga fácil, tanto la obtención completa y mútua de información general y las comparaciones de ella derivadas, como la directa y fácil consolidación de las cifras correspondientes.

Este sistema sería el que permitiría la aplicación indubitada de los principios de justicia y solidaridad cuyo incumplimiento por unos y otros se invoca ahora frecuentemente. Para lograrlo sería conveniente:

\* Promulgar con el adecuado y previo consenso una norma, una Ley de coordinación presupuestaria.

\* O desarrollando y actualizando, con igual condicionante, la Ley General Presupuestaria, con objeto de que en ella, de espíritu unitario y centralista, se contemplen la situación y perspectivas derivadas de la nueva configuración del Estado.

## 5.- ALGUNOS ASPECTOS CONCRETOS DE LA COORDINACION.

Como ha sido indicado en líneas anteriores, en relación con la coordinación, cabe distinguir dos campos de acción según lo que con ella se pretenda sea armonizar estrategias, en relación con la política económica a corto plazo o coyuntural que a través del Presupuesto se desea llevar a cabo, o alcanzar objetivos concretos en cuanto a la naturaleza, alcance, estructura y presentación de este.

La primera, de carácter más objetivo y material, de finalidad económica, básicamente, tiene como fin el hacer más eficaz, a través de la normativa presupuestaria, aspectos concretos de la política perseguida por el Ejecutivo. La segunda, preponderantemente instrumental y formal, de alcance técnico primario, tiene por objeto configurar el Presupuesto como institución de líneas básicas claras, definidas y concretas, generales, capaz de responder, como herramienta, a las exigencias de la Administración financiera cualquiera que ésta sea.

De ello resulta una especie de elemento móvil, cambiante y una base permanente y estable, aún cuando estas características no estén separadas por fronteras, en todo momento, definidas. En ese sentido podría hablarse del Presupuesto como instrumento, como continente de una política, y del contenido presupuestario, de esa política económica a corto que a través del Presupuesto actúa.

Quizá la distinción sea útil, hoy, en España donde las Autonomías no han podido, aún, alcanzar un sistema presupuestario acabado completo y estable ni en contenido (algunas Comunidades solo muy recientemente parecen haber alcanzado el final del proceso de traspaso de competencias y funciones) ni en estructura y forma. Es lógica, todavía, una escasa madurez institucional y técnica, en relación con el Presupuesto que da lugar a la subsistencia de desconfianzas y recelos de todo tipo, en algunos casos teñidas de personalismos que dificultan la coordinación (6) (7).

Es por ello por lo que puede parecer recomendable avanzar en el campo de la coordinación instrumental y técnica, siempre más fácil que pretender óptimos y rápidos resultados en materias de tipo básico y objetivo. El Estado de las Autonomías precisará disponer siempre —y más teniendo en cuenta la integración de España en la Comunidad Económica Europea— de un sistema presupuestario adecuado a la estructura político-constitucional de la Nación, sistema que debe ser capaz de cumplir plena y simultáneamente dos bloques de exigencias:

---

(6) Aún cuando se hace uso de la distinción entre continente y contenido, entre aspectos objetivos, materiales, de política, y objetivos formales o instrumentales no cabe olvidar que la separación no siempre es clara. El sistema de amplias concesiones al Ejecutivo en orden a la modificación de las autorizaciones presupuestarias puede ser tanto una técnica agilizadora de la gestión, como una política adoptada con objeto de evitar frecuentes comparecencias del Ejecutivo ante el Parlamento, donde la labor del primero puede ser objeto de crítica.

(7) En la Exposición de Motivos de la Ley de 28 de Diciembre de 1985 del Parlamento Andaluz, que aprobó los Presupuestos de la Comunidad Autónoma para 1986 se hace una referencia clara a ese doble circunstancia que configura un sistema todavía no ultimado. Se cita que “el nivel de traspasos alcanzado en 1985 es muy próximo a la culminación total del proceso” y se señala, por otra parte, en relación con “la presentación de los estados de gastos desde el punto de vista de la técnica presupuestaria... la aplicación del presupuesto por programas, parcialmente”.

\* En primer lugar y sin mermar las facultades que les son propias debe ofrecer a las autoridades y a los gestores de las CC.AA. el mayor grado de autonomía financiera compatible con la ordenación constitucional, generosamente interpretada, en especial en cuanto al gasto público territorial afecte. Agilidad, eficacia, alta capacidad para definir las necesidades y servicios públicos a atender y para llevar a cabo su ejecución serán objetivos inexcusables de la política presupuestaria general y coordinada.

\* Además ese sistema presupuestario ha de ser coadyuvante destacado en la tarea de hacer más eficaz y conservar la unidad económica. A esta, a la unidad, habrá de llegarse mediante un doble flujo de acciones que permitan, primero, la definición y planificación de objetivos generales con la cooperación de todas las fuerzas políticas, económicas y sociales, y, luego, mediante la desagregación y distribución adecuada de las magnitudes económico-presupuestarias, la consecución de aquellos. Principios tales como el de austeridad, de lucha contra el déficit, de disciplina presupuestaria, contable y de control, de solidaridad, etc. habrán de ser tenidos en cuenta.

Ello supone actuar en relación con una serie de materias de entre las cuales parece conveniente destacar las siguientes:

### 5.1. Información.

El Presupuesto, imprescindible instrumento para la gestión de los servicios públicos es, en primer lugar y en el aspecto formal, instrumento de información, de presentación de datos, objetivos y cifras. Mediante la información que el Presupuesto contiene pueden conocerse las cuantías financieras en el involucradas, las finalidades perseguidas, los recursos humanos empleados, etc. y ello en un triple momento del largo camino que recibe el nombre de "proceso presupuestario":

— En el momento de la preparación y aprobación del documento presupuestario y su política. En este momento el principal interesado en obtener una información suficiente es el Parlamento que ha de aprobar el Presupuesto.

— En el momento de la ejecución, en el cual el gestor precisará una información que le ayu-

de, que facilite su actuación y contribuya a hacerla más eficaz.

— En el momento de la rendición de cuentas y de aprobación de la gestión llevada a cabo por el Ejecutivo correspondiente. —No cabe olvidar que los Consejos, Sindicaturas o Tribunales de Cuentas precisarán de los datos indicados—.

Siendo los Presupuestos, todos, bases de conocimiento en orden a la mejor gestión económica global, el intercambio de información entre la Administración Central y las Autonómicas y entre éstas mismas parece imprescindible.— Pero es una materia en la que reticencias de todo tipo, desconfianzas y recelos impide avances significativos, pudiendo afirmarse que uno de los primeros efectos de la división autonómica ha sido la merma general en la información disponible a todos los niveles. Y esta fragmentación y pérdida objetiva puede ser de graves consecuencias e inútiles gastos en algunas materias tales como las sanitarias, las educativas y las de asistencia social, por ejemplo, en las que el exacto conocimiento de los colectivos humanos a atender, muy numerosos generalmente, y de sus necesidades a cubrir, costosas, es imprescindible prenda de éxito.

En este aspecto la Administración Central puede ser acusada de elaborar su programación presupuestaria, modificarla o suspenderla sin dar a las Autonomías información puntual y suficiente. La coordinación es muy escasa.

### 5.2. Estructura presupuestaria.

Sabido es que la Ley de Presupuestos Generales del Estado para el ejercicio de 1984 estableció, para la estructura presupuestaria, el llamado "presupuesto por objetivos" que, en definitiva no es más que una denominación del que en muchas naciones del mundo occidental recibe el nombre de "presupuesto por programas".

Como consecuencia de dicha norma, y de las de igual naturaleza y fin de 1985 y 1986, la estructura de los Presupuestos Generales del Estado se concreta en la clasificación de los créditos (aspecto formal) con arreglo a las siguientes categorías:

- Orgánica o por sujetos gastadores.
- Económica o por naturaleza de los créditos.
- Funcional —Programas— según finalidades y objetivos, y
- Territorial — o por provincias.

En principio ha de señalarse que, en la Administración Central ni el Presupuesto por Programas es, aún, una completa realidad, efectiva y acabada, ni su preparación, ejecución, contabilización y control se llevan a cabo, totalmente, con arreglo a los principios rigurosos que caracterizan y justifican esa nueva técnica. Pero el camino se ha iniciado y para que las Autonomías puedan seguirlo sin esfuerzos excesivos sería conveniente una decidida coordinación. El resultado óptimo será más fácil si:

\* La Administración Central dedica sus esfuerzos en el futuro a consolidar y sistematizar los logros ya alcanzados —que son importantes— con objeto de llegar a un modelo estable, en lugar de modificarlo año tras año en un afán inacabado de perfeccionismo formal que, en algunos aspectos, pudiera parecer una huida hacia adelante.

\* La misma Administración Central presta a las Autonómicas las ayudas técnicas, la información y el asesoramiento que, en su caso, pueden precisar, para que estas lleguen, en el plazo más breve posible, a una estructura, también estable y que permita la fácil consolidación.

La coordinación, hasta el momento, no ha sido excesiva. Quizá pudiera tener éxito si se prescindiera de pretensiones academicistas y se concreta a niveles puramente técnicos.

Algo semejante debería intentarse en relación con la contabilidad y el control.

### 5.3. Déficit y endeudamiento.

La gran importancia del déficit, tanto por su volumen absoluto como por la elevada proporción que supone en relación con el PIB y, muy especialmente, por su carácter estructural, ha dado lugar a que, como anteriormente se indicó, la lucha contra el mismo se haya convertido en una tarea, primordial y casi única de las Administraciones financieras públicas, y en el objetivo central de las políticas presupuestarias.

Una de las manifestaciones más directas y visibles que aparecen en todo proceso presupuestario sometido a insuficiencia recaudatoria para cubrir los gastos previstos es la del endeudamiento y sus consecuencias.

Todo presupuesto, concebido como balance de dos magnitudes de signo contrario termina en situación de nivelación. A los efectos financieros inmediatos la cuenta final de todo presu-

puesto con déficit, presenta, de hecho, la siguiente igualdad.

### GASTOS \$ INGRESOS « ENDEUDAMIENTO

El último sumando, representativo del déficit directo, inmediato y real de la acción pública, puede obedecer a muy diversas causas y merecer diversas calificaciones e incluso representar solamente la pura necesidad de sustituir un endeudamiento anterior, vencido, por otro actual, quizá más conveniente, pero, en todo caso, supone para el Estado la necesidad de acudir a la obtención, por otros medios, de los recursos necesarios para cubrir la insuficiencia.

En la generalidad de los casos, para cubrir el déficit, agotados todos los procedimientos encaminados a incrementar los ingresos y reducir los gastos, los indicados medios solo pueden ser dos:

- \* Apelar al banco emisor en demanda de un crédito directo, utilizando para ello las facultades que la Ley le concede (8). Con ello se acude a la llamada monetización directa del déficit y se opone un grave obstáculo al desarrollo con éxito de una política monetaria antiinflacionista.
- \* El endeudamiento, bien sea acudiendo a la colocación de la emisión en las carteras de los intermediarios financieros (nacionales o extranjeros) bien apelando a los ciudadanos ahorradores para que incorporen los títulos a sus propias carteras de valores (9).

En la realidad, y la situación española lo confirma, cuando el déficit alcanza volumen elevado y larga duración todos los medios agotan y es preciso combinar los disponibles de la manera más conveniente. El Estado se ve en la necesidad de utilizar, parcialmente, la monetización a través del Banco de España, la apelación a los intermediarios financieros y el ofrecimiento al público. En definitiva se “ocupa todo el terreno” y ello conlleva riesgos de inflación, acciones de presión sobre los Bancos y demás intermediarios del dinero y el ofrecimiento al público de unas condiciones que hagan atrayente la emi-

(8) Ver, por ejemplo, el artículo 40.5 de la Ley de Presupuesto para 1986.

(9) Aún cuando las Comunidades Autónomas no pueden acudir al banco emisor si pueden realizar operaciones de endeudamiento ya que la Constitución en su artículo 157, así lo autoriza.

sión. Si en las dos primeras soluciones el Estado puede utilizar —incluso un tanto coactivamente— los poderes de que dispone, al menos hasta un determinado límite, en la apelación al ahorrador privado tiene la necesidad de utilizar otros alicientes:

— Conceder un tipo de interés atrayente bien por su cuantía nominal bien por la efectiva que resulta de la concesión de bonificaciones fiscales de diverso tipo.

— Agilizar la gestión, acortar (o alargar) los plazos de amortización, articular mecanismos que aseguren la liquidez de la inversión etc.

Todo ello supone que el Ente emisor público; Estado, Comunidades Autónomas, Corporaciones Locales, etc., concurre al mercado de capitales como un demandante más. El volumen, el calendario y las condiciones de las emisiones correspondientes pueden causar interferencias graves en los mercados monetarios y ser causa de problemas adicionales: rechazo, encarecimiento, desplazamiento de otros concurrentes, etc.

Es claro que los efectos enrarecedores pueden ser mucho más probables y mayores si la apelación al mercado se produce descoordinadamente, al mismo tiempo, por una crecida serie de protagonistas de las finanzas públicas. Al examinar las Leyes de Presupuestos del Estado y de las Comunidades Autónomas se observa que estas han iniciado el camino hacia las emisiones de deuda (10) y ello hace preciso resaltar la necesidad de la coordinación.

La LOFCA, norma más citada que cumplida, establece en su artículo 14 las condiciones a que deben someterse las operaciones de endeudamiento de las Autonomías, con objeto de que se respete el principio de coordinación que la propia Ley explicita en los artículos 2º y 3º, principalmente, pero, en la realidad los avances en la materia no parecen haber sido muy significativos.

Parece necesario señalar que si se tratase de establecer un catálogo de deficiencias en relación con la política de endeudamiento, la Administración Central aparecería en primer lugar. Cuando se examinan las autorizaciones concedidas al Gobierno y al Ministerio de Economía y Hacienda por las Leyes anuales de Presupuestos, en relación con la Deuda Pública, no es posible sustraerse a la impresión de que el volumen objetivo del problema ha hecho pasar a

un segundo plano las cuestiones de planificación y procedimiento. Lo coyuntural prima sobre lo estructural y aparece un conjunto desordenado de preceptos cuya unidad se salva mediante autorizaciones de todo tipo, compatibilidades discrecionales entre diversas figuras de endeudamiento, etc. etc. La sistemática brilla por su ausencia.

La atención del Consejo de Política Fiscal y Financiera se ha centrado en algunas ocasiones en este tema del endeudamiento, como instrumento de cobertura de los déficits del Presupuesto pero, por el momento al menos, los resultados, en cuanto a establecimiento de una sistemática coordinada, han sido escasos. Y quizá la Administración debería tratar de elaborar, como un documento informativo más de los Presupuestos Generales, un efectivo presupuesto de Tesorería mediante el cual, y dado el conocimiento que se obtendría de los tiempos y los importes de las insuficiencias financieras, elaborar un plan de cobertura del déficit indicando volúmenes, medios a emplear y calendario de utilización de los mismos. Ese plan sería fácilmente coordinable con las necesidades sentidas en la misma materia por las Comunidades Autónomas y podría contribuir a evitar las interferencias que un abanico amplio y descoordinado de emisiones públicas puede hacer se produzcan en el mercado monetario.

#### 5.4. Otras materias.

Otras cuestiones del máximo interés hacen precisa la adopción de políticas coordinadoras:

La primera hace referencia a las estructuras de personal y a sus retribuciones. Aún cuando posturas iniciales de discrepancia máxima, preconizadoras de una libertad absoluta en el establecimiento por cada Autonomía de su propia función pública han sido ya en apreciable medida superadas, y cada vez cobra mayor aceptación la idea de un necesario grado de nivelación entre unas y otras, parece necesario recomendar una sincera actuación en este campo que tan grandes repercusiones económicas y sociales puede tener en la estabilidad de una función pública eficaz.

(10) Véase, por ejemplo, el artículo 19 de la Ley de 28 de diciembre de 1985, que aprobó el Presupuesto de la Comunidad Autónoma de Andalucía para 1986.

La segunda, más tratada por el Consejo de Política Fiscal y Financiera comprende el amplio campo de la inversión pública. Si "cuando no hay harina todo es mohina", no debe resultar extraño que, en toda política presupuestaria de disciplina y lucha contra el déficit, el sector del gasto público más perjudicado sea el de la inversión que es, a corto plazo, el que con más facilidad y menores resistencias, soporta recortes y disminuciones en el volumen de los créditos asignados. Ello impone, por pura racionalidad económica, la coordinación de todas las que se planifiquen de modo que su terminación y sus relaciones internas aseguren el máximo resultado.

## 6. LA INTEGRACION EN LA C.E.E.- CUESTION ADICIONAL.

El Estado-Nación, en cuyo origen tuvieron indudable protagonismo consideraciones fiscales y presupuestarias (ejércitos permanentes, extensión de fronteras, gastos elevados, burocracias numerosas) y que vió consolidadas sus incipientes estructuras con la aparición del capitalismo mercantil, las grandes empresas colonizadoras y la revolución industrial, se encuentra hoy en una peculiar situación de crisis que puede conducir a la profunda modificación de sus signos distintivos como consecuencia de las tendencias autonómico-regionalistas, por un lado, y la corriente que empuja en favor de organizaciones supranacionales por otro.

La corriente supranacional dará lugar a grandes unidades de decisión en materias económicas, sociales y de defensa, al menos en principio. Ello supone, igual que ocurre con las autonomías territoriales y el Estado-Nación un traspaso de poderes que se lleva a cabo tras minuciosas negociaciones en virtud de las cuales la organización supranacional pasa a ser titular, generalmente, de las competencias de mayor alcance y de efectos a más largo plazo. Los Estados se ven en la necesidad de limitar sus derechos soberanos "exclusivos" y someter sus procesos de actuación a principios "comunitarios", de entre los cuales el de coordinación es prioritario. (11).

La integración de España en la Comunidad Económica Europea como miembro de pleno derecho impone que nuestro país transfiera a la primera una parte de sus competencias y dote a los órganos comunitarios de los recursos preci-

sos para formular y aplicar una política económica y presupuestaria coordinada.

Aún cuando la materia da lugar a múltiples discusiones lo cierto es que gradualmente la C.E.E. va consolidando su posición en varios puntos concretos:

a). El derecho a obtener todo tipo de informaciones necesarias en las materias a ella confiadas. Con base en esas informaciones el Consejo de la C.E.E. fija las líneas básicas de la política presupuestaria y establece las directrices y normas de ajuste de la política económica del año en curso a la evolución previsible de las magnitudes económicas y financieras.

b). Tras ello se concretan las orientaciones de la política económica a seguir, se definen las líneas maestras de los presupuestos económicos, así como las directrices y orientaciones a seguir en el año siguiente por cada Estado miembro.

Para hacer posible todo este conjunto de acciones se ha creado ya hace tiempo un Grupo de Coordinación Presupuestaria, que actúa permanentemente y al cual ha de enviarse una información muy completa y normalizada. Está muy adelantada la fijación de criterios modelos y procedimientos que permitirán, en relación con los Presupuestos la comprobación, seguimiento y tratamiento uniforme de sus datos.

En el caso español los problemas, por ser recientes, eran, en cierta medida sin resolver pero la coordinación entre los tres niveles: Autonomías, Estado y Comunidad es absolutamente precisa para la adecuada formulación de programas en materias tan trascendentes como las relativas a la corrección de los desequilibrios económicos intracomunitarios (FEDER), las posibilidades de empleo y promoción de los trabajadores (F.S.E.), la política agraria, etc. Sería lamentable que discrepancias entre las Autonomías y el Estado dificultasen o retrasasen la adopción de criterios sobre desarrollo regional, procedimientos de actuación y comparecencia ante la C.E.E., que colocasen a las peticiones españolas, compensatorias en parte de sus aportaciones a la Comunidad, en situación desventajosa.

La coordinación entre el Estado y las Autonomías resulta, absolutamente necesaria, para

(11) Ver por ejemplo, las declaraciones contenidas en los artículos 3 g) 6, 10, 41, 70, 99, 102, 105 y 111 del Tratado Constitutivo de la Comunidad.

concurrir ante la C.E.E. en un campo de tanto interés como es el de la política de desarrollo regional, tal como se señala en la Resolución de la Subsecretaría de Hacienda de 25 de marzo de 1.985, que concreta la metodología a que deben ajustarse los programas en que tal política económica se explicita.

La indicada Resolución trata de establecer una especie de puntos de partida básicos para la tramitación de tales programas, señalando en primer lugar que:

a). Los Estados miembros deben comunicar a la Comisión que analiza las peticiones de ayuda, los Programas de Desarrollo Regional. Solo las inversiones incluidas en estos Programas podrán beneficiarse de las aportaciones financieras del FEDER.

b). Los repetidos Programas, que se consideran el marco más adecuado para lograr la coherencia de las políticas nacionales de desarrollo regional con la política regional de la C.E.E. y con las políticas de las Comunidades Autónomas, presuponen un esfuerzo que delimite prioridades fijando los objetivos a alcanzar, coordine e integre actuaciones, y proporcione a los ciudadanos y a los gestores información adecuada sobre los proyectos a llevar a cabo.

Dado que las ayudas del FEDER pueden suponer, en general una aportación igual al 50 por 100 de la inversión total del Programa, el otro 50% ha de ser consignado como aportación propia en los Presupuestos del Estado miembro. La ejecución del Programa puede corresponder total o parcialmente a cada una de las Comunidades Autónomas en que las correspondientes inversiones han de materializarse. Es claro que todo ello conduce a la necesidad de una absoluta coordinación final entre el Presupuesto del Estado —donde figuraran los créditos globales de todo el Programa— y los Presupuestos de la

CC.AA. donde deberán consignarse las oportunas transferencias de recursos y las correspondientes dotaciones. Todo ello será de difícil alcance si, previamente, no se han llegado a coordinar los esfuerzos tendentes a:

- Concretar un convincente análisis económico de cada una de las Comunidades Autónomas, o territorios de éstas, afectadas.
- Señalar los objetivos de desarrollo que se pretenden.
- Definir las acciones, medidas y estímulos de toda clase que vayan a poner en práctica.
- Formular una especie de balance global en que se señalen los recursos financieros a movilizar y sus posibles orígenes.
- Establecer la normativa general de ejecución, presupuestaria y material así como la que haya de permitir el seguimiento de las inversiones y de sus efectos.

## 7. A MODO DE CONCLUSION.

Como ocurre en relación con otras cuestiones y principios, la normativa sobre coordinación es más abundante que el efectivo y sincero obrar coordinado. Es verdad que la escasa edad de nuestro ensayo autonómico y algunas circunstancias que envuelven al mismo justifican más de una reticencia pero también lo es que cada vez es más precisa una coordinación leal. Pero la coordinación es más fruto de un talante coordinador que de una abundante publicación en el B.O.E. de normas sobre la cuestión y ese talante, que a nivel técnico es fácil no lo es tanto cuando del nivel político se trata. Es de esperar que razones de eficacia, y de servicio vayan haciendo desaparecer obstáculos de otra clase.