

REGULACION DE LA GESTION DE LAS OBRAS, SERVICIOS Y SUMINISTROS INCLUIDOS EN LOS PLANES Y PROGRAMAS DE INVERSIONES PROVINCIALES DE COMPETENCIA LOCAL

Marcelino CORCHO BRAGADO

Profesor Asociado de la Universidad de Salamanca

El desarrollo de cualquier actividad, más si es económica, supone su evolución a lo largo del tiempo, en función del surgimiento de nuevas necesidades, experiencias, normativa reguladora, aportaciones doctrinales, etc.

Es, por todo ello, que permanentemente se debe considerar, analizar, todo cuanto contribuya a ponderar la actividad en cuestión, con la finalidad de proponer, decidir y arbitrar cuantas medidas contribuyan a su mejor desenvolvimiento, desde el punto de vista de la economía, eficacia y eficiencia; con lo que se logrará, en función de los objetivos que persiga, el mayor grado de cumplimiento de éstos, como de la satisfacción de las necesidades, que, como cualquier actividad humana haya de conseguir.

El conocimiento, por lo tanto, de cualquier experiencia siempre será positivo; pues, entre otras finalidades, permitirá, adecuadamente evaluada, aprenderla para su aplicación a las propias tareas y competencias, también convenientemente adaptada.

Así, en el ámbito de las infraestructuras, primordialmente, al tener varias Administraciones Públicas responsabilidades en su creación y mantenimiento, como la Unión Europea, la Administración General del Estado, las Comunidades Autónomas y las diferentes Corporaciones Locales; surge la posibilidad de tener en cuenta como, cada una de ellas, las gestionan; para, como decíamos, tener en cuenta lo mejor de todo ello, por si fuera factible su consideración en la dirección de las otras. Es decir, aplicar la denominada técnica del benchmarking.

Así, la ORDENANZA REGULADORA DE LA GESTION DE LAS OBRAS, SERVICIOS Y SUMINISTROS INCLUIDOS EN LOS PLANES Y PROGRAMAS DE INVERSIONES PROVINCIALES DE COMPETENCIA LOCAL, de la DIPUTACION DE SALAMANCA, publicada en el Boletín Oficial de la Provincia de 16 de Junio de 2000; puede servir de referente a otras Corporaciones Provinciales que carecieran de ella, o que, teniéndola, pueda, en base a ella, mejorarla.

Como en cualquier otra tarea investigadora, es inexcusable, para alcanzar el mejor conocimiento del fenómeno a considerar y, subsiguientemente, el análisis, las conclusiones y las propuestas de actuación, que puedan suponer una adopción de medidas

que contribuyan a una mejora del mismo, y, por ende, un más eficaz funcionamiento del mismo, el conocer como se realiza por quiénes están relacionados con él.

Obviamente, como toda actividad humana, se trata de que con el conocimiento y comparación de las tareas que sobre un mismo asunto, realizan diferentes agentes, se logre una mejor asignación recursos, teniendo presente los principios de eficacia, de eficiencia, de equidad, de objetividad, de conocimiento de causa, de mérito, de capacidad; que han de tenerse siempre presentes, como aplicarse, en cualquier proceder humano y, especialmente, en el ámbito de la Administración Pública; pues, el más elemental, sentido común, como de la justicia distributiva, a ello obliga; además, de lo previsto en la normativa administrativa, como el art. 3º.1 de la Ley 30/92, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común; art. 6º.1 de la L 7/85, Reguladora de las Bases del Régimen Local, y el art. 1º.1 de la Ley 1/98 de Régimen Local de Castilla y León.

La satisfacción de las necesidades colectivas, que han de lograrse en el máximo grado posible, en función de los medios de todo tipo que estén disponibles para ello, como del estado de la ciencia; habrán de observar, en cuanto a los instrumentos encaminados a ella, asimismo, los principios de la economía, especialmente del marketing de instituciones no lucrativas..

Es, por lo tanto, imprescindible, realizar estudios comparativos que posibiliten el conocimiento de mejores prácticas que las propias, y que permitan contribuir, en consecuencia a conseguir la excelencia en las competencias que se tengan encomendadas; aplicando las técnicas del benchmarking.

Y siempre teniendo presente que el fin último de cualquier política , programación, aprobación y gestión de infraestructuras es lograr un “desarrollo armonioso y equilibrado del territorio” que posibilite “reforzar la cohesión económica y social”.

En este sentido, habrá que tener en consideración todas las Administraciones Públicas que actúan sobre un mismo territorio, con fines similares, al objeto, en primer lugar de conocer sus criterios de selección de inversiones, en segundo lugar, sus prioridades y, en tercer lugar, complementar, o reforzar, según proceda, sus actuaciones; con lo que se logrará las ventajas de las sinergías, como una más pronta solución a similares problemas, con menores costes totales, etc. Así, “las orientaciones generales de los Fondos Estructurales y las políticas comunitarias” contemplan como “preferentes” las actividades que contribuyan a la “creación de empleo, mejoren la competitividad de las zonas afectadas e introduzcan políticas de desarrollo sostenible” .

Por todo ello, he considerado imprescindible conocer algunos aspectos de la gestión de las infraestructuras de las Diputaciones Provinciales de Castilla y León que permitan arbitrar sugerencias encaminadas a su optimización.

La elaboración de una encuesta y su posterior remisión a las personas responsables de las obras y servicios provinciales, de las Diputaciones Provinciales, para su respectiva cumplimentación, posibilitará la obtención de información relativa al aspecto reseñado anteriormente, como, asimismo, de motivo reflexión y de conocimiento de otras experiencias a sus respectivos gestores que, en consecuencia, permitan hacer sus tareas mejor; fin al que debe contribuir cualquier trabajo de investigación.

La encuesta se ha remitido a las Corporaciones Provinciales de la Comunidad de Castilla y León, por considerar que la problemática, y propuesta de soluciones, puede ser mas parecida para un determinado ámbito territorial autonómico; y , por ello, de un posible mayor interés de sus destinatarios, lo que debiera contribuir a su cumplimentación.. Por otro lado, su contenido no es extenso, al objeto de logra éste último objetivo.

Solamente las Diputaciones de Burgos y Salamanca han respondido al cuestionario que se les envió; lo que demuestra el escaso, por no decir nulo, interés de los responsables de las Corporaciones Provinciales en reflexionar, manifestar e intercambiar experiencias sobre el ámbito de sus respectivas responsabilidades; y , en consecuencia, la dificultad, de obtener conclusiones generales y válidas sobre el objeto del cuestionario.

1.1.- ENCUESTA SOBRE INFRAESTRUCTURAS LOCALES

1º Dispone, esa Diputación Provincial , de Ordenanza reguladora de la Gestión de las Obras incluidas en los planes de inversiones locales?

En caso negativo, tienen previsto, a corto plazo, elaborarlas?

Conoce la de la Diputación de Salamanca?

Con esta pregunta se pretende conocer cuál es el número de Corporaciones Locales que tienen aprobada alguna normativa sobre las infraestructuras, con el fin de evaluar, a nivel regional, la calidad en la gestión de las mismas; al entender, en principio, y como regla general, que cuando una determinada materia o competencia está regulada con detalle, supone una toma de conciencia sobre la necesidad de encauzar las decisiones, de prever, en alguna medida los posibles resultados de las mismas, de objetivizarlas, de ponderar adecuadamente las diferentes circunstancias, de tener en cuenta prioridades, en función de todo ello; en suma, de tener más posibilidades de gestionar eficientemente los recursos destinados a obras y servicios locales; pues, todo escrito, documento o norma,

debe suponer reflexión, conocimiento de una situación y propósito de hacer bien las cosas; todo lo contrario que cabe esperar de la carencia de previsión, o regulación, al implicar, normalmente, carencia de información suficiente, de cauce adecuado de actuación, de ineficiencia, de inseguridad, y de posible arbitrariedad.

Toda situación hay que matizarla, por ello, el interés de saber si, próximamente, la Corporación Provincial tiene previsto dotarse de alguna regulación sobre las infraestructuras; pues, las consideraciones hechas sobre las que ya disponen de ella, también servirían para este supuesto, al analizar el estado de la gestión de las infraestructuras, a nivel de Comunidad Autónoma.

Asimismo, y por considerarlo significativo del interés de los responsables de las Diputaciones por conocer lo que hacen, y como lo hacen, otras; con lo que implica de deseos de mejorar la propia gestión, al informarse de las mejores prácticas de las demás; es por lo que hemos inquirido sobre el conocimiento que tiene de la Ordenanza de las Obras de la Diputación de Salamanca; además, de poner de relieve el nivel de relaciones y comunicaciones entre los responsables políticos y funcionariales de las respectivas Corporaciones Provinciales, siempre tan necesarios para aprender todos de todos, y hacer mejor las respectivas tareas.

Las dos Diputaciones informantes manifiestan disponer de tal Ordenanza.

2º Conoce las Comunicaciones que, sobre los Planes de Obras y Servicios ha elaborado, para los Congresos de Economía Regional de Castilla y León, D.Marcelino Corcho Bragado?.

En caso afirmativo, las considera de interés para la elaboración y gestión de dichos Planes?.

Exponga, por favor, los motivos.

Desde el 2º Congreso de Economía Regional de Castilla y León el autor de la presente Comunicación, ha elaborado otras tantas para los sucesivos; pues, a lo largo del tiempo, tanto la elaboración, aprobación y gestión de los Planes Provinciales de Obras y Servicios, como su regulación, han debido de poner de manifiesto mejoras en la gestión,; como, además, han tenido diversas regulaciones legales; todo lo cuál, aconseja un examen periódico, con el fin de obtener conclusiones que contribuyan a la mejor administración de los recursos implicados, como, en última instancia, al mayor grado en la satisfacción de las necesidades colectivas implicadas a través de la realización de infraestructuras.

Por ello, y ello es el motivo de dichas Comunicaciones, se ha considerado conveniente hacer una reflexión periódica, aprovechando las convocatorias de los

Congresos de Economía Regional, respecto a la problemática, situación y propuesta de soluciones, de todo lo que gira en torno a las infraestructuras que gestionan las Diputaciones.

Obviamente, cuando uno estudia, expone y escribe es para los demás, generalmente; es decir, que lo que se pretende es contribuir a que llegue a conocimiento de los gestores para que éstos arbitren las mejores decisiones, de forma y manera, que se alcancen las mayores cotas de bienestar económico y social a través, en este caso, de las obras y servicios.

También esta pregunta pone de relieve el interés de los responsables de las Corporaciones Provinciales por conocer todo aquello que se debata o publique sobre sus respectivas competencias; cuestión, en el caso que nos ocupa, nada difícil, por la divulgación que la organización de los Congresos hace de los mismos, como por la posterior edición de Actas y Comunicaciones; lo que muchas veces guarda relación con la calidad de la respectiva gestión.

Asimismo, y con el fin de contribuir más eficazmente al logro de las metas tantas veces enunciadas, mejorando tanto el enfoque como el contenido de estas Comunicaciones; es de todo punto imprescindible que grado de interés y utilidad han tenido las precedentes, como de posibles mejoras; con el fin de que las próximas se adecuen más optimamente a lo que precisan quienes tienen la responsabilidad política y funcional respecto a las infraestructuras locales.

El desconocimiento de las precitadas Comunicaciones es general en las Diputaciones de Salamanca y Burgos; consecuentemente, sería aconsejable que la organización de los Congresos de Economía Regional de Castilla y León comunicará directamente con las unidades de cada Administración Pública responsable, aquellas ponencias más directamente vinculadas a sus respectivos ámbitos de responsabilidades; con independencia de que se arbitrarán cuantas medidas de sensibilización de los responsables políticos y funcionariales de las Diputaciones Provinciales relativas a la consideración y aplicación, en la medida de lo posible, de estas comunicaciones, pues su finalidad última es su observación en la vida real, con el fin de mejorarla.

3º Conoce la publicación “Eficiencia en la provisión de infraestructura y equipamiento estratégico en los Municipios de Castilla y León”, editada por la Junta de Castilla y León ?

En caso afirmativo, aplican en la elaboración y gestión de los Planes, el denominado “indicador global” y diseñan “estrategia de mejoras de provisiones”?

D. Angel M. Prieto Guijarro y D. José L. Zoffo Prieto son los autores de la citada publicación editada en el año 1.999. El conocimiento y, por supuesto, subsiguiente

aplicación de su contenido es imprescindible para objetivizar y priorizar las obras y servicios a incluir en una programación.

Así, la definición de medidas de eficiencia AED, del cálculo de los índices de eficiencia, de la incorporación de estándares; posibilitará la definición de los denominados “sectores y variables de provisión” y la “estrategia de mejora de aprovisionamiento”, cuyo conocimiento posibilitará el contribuir a una “mejor distribución, como una asignación eficaz, de los recursos públicos” ; de ahí y, por todo ello, la importancia de conocer y observar su contenido en la elaboración de la planificación de las infraestructuras locales.

Además, y como en toda publicación que se precie, contiene una referencia bibliográfica que ayudará, más si cabe, a disponer de información que puede servir como referente a tener en cuenta en la redacción de un plan de obras y servicios locales. A título de ejemplo podemos citar la relativa a “Las decisiones multicriterio”, “La medición de la eficiencia en la prestación de los servicios públicos locales”, “Los modelos DEA”, “La Encuesta de Infraestructura y Equipamiento Local de la Provincia de Zaragoza, Estudio y síntesis, la “Eficiencia en la Provisión Pública de Infraestructura y Equipamiento Local” y la relativa al “Diseño de una metodología práctica para la evaluación de la calidad, idoneidad y necesidades de mantenimiento y mejora de los equipamientos e infraestructuras locales de Castilla y León”.

Intimamente ligada, pues, con la pregunta anterior está esta tercera. Se trata de conocer si los responsables de la redacción de la relación de obras y servicios a ejecutar en un determinado período de tiempo tienen conocimiento de la existencia de técnicas, modelos e indicadores que les ayudarán a realizar sus obligaciones profesionales con el mayor rigor científico posible.

Cuanto más se cuantifique un determinado fenómeno, más probabilidades habrá de conocerlo con exactitud, y, por lo tanto de acertar en las decisiones que hayan de arbitrarse sobre él.

En relación con la publicación enunciada, cabe hacer las mismas consideraciones que en el punto anterior. Desconocimiento por parte de los informantes.

La gestión del día a día a veces impide el no programar adecuadamente el conjunto de tareas que deben configurar el quehacer de cualquier profesional, como es, entre otras, el estudio de las aportaciones científicas; obviamente es una actitud a evitar; pues sin conocimientos actualizadas, de expertos y estudiosos, difícilmente se pueden realizar plenamente cualesquiera competencias profesionales.

4º Indique, si es posible, cuáles son los indicadores que utiliza esa Diputación, para seleccionar las infraestructuras que forman parte de los Planes y Programas de Inversión

En consonancia con los apartados anteriores, se trata de considerar los fundamentos técnicos, científicos, objetivos, equitativos, racionales, etc., en los que debe sustentarse cualquier decisión humana, mas si cabe, si es política, es decir, pública que, además, debe evitar cualquier tipo de discrecionalidad y arbitrariedad, por sentido común, de justicia, de lógica y mandato constitucional y legal.

Hay que considerar, asimismo, y este es uno de los motivos también que justifican la presente comunicación, como las anteriores, que se trata de conocer otras experiencias, de intercambiar pareceres en los debates; en suma, de aprender todos de todos, aprehendiendo de lo que hacen mejor otras Diputaciones.

Cuando no hay báremos, ratios, criterios, datos, estadísticas actualizadas sobre equipamiento e infraestructura local, o no se tienen en cuenta, la justicia distributiva queda menoscabada, si es que existe, la eficacia y la eficiencia de los recursos públicos disminuida, y el desarrollo local, mermado.

La ciencia económica, como el derecho comparado, ofrecen métodos que posibilitan que las competencias de las Corporaciones Locales, al menos en lo referente a las obras y servicios, se realicen con rigor y conocimiento de causa, evitando cualquier tipo de clientelismo político.

Entre otros requisitos requiere, ésto, que la aportación de ideas por funcionarios competentes y buena voluntad por los políticos responsables de la toma de decisiones. El abuso en la ocupación de puestos de trabajo por “libre designación” y no por “méritos y capacidad” contrastada; como la deficiente democracia interna en el proceso de elaboración de las candidaturas a elecciones locales de los partidos políticos, explican, en buena medida la situación de desarrollo del medio rural.

Las solicitudes de los Ayuntamientos son objeto de consideración, en lo que a este apartado respecta, por la Diputación de Burgos.

La Diputación de Salamanca tiene elaborado un denominado “Cuadro Resumen” que contienen una serie de “aspectos a valorar”, como son la “situación socioeconómica”, ponderando la población y dispersión, la “capacidad y carga financiera”, evaluando, asimismo, la población, morosidad y otras inversiones; el “grado de cobertura de las infraestructuras básicas”, según la Encuesta de Infraestructura y Equipamiento Local; la “Política provincial de dotación de servicios y equipamientos municipales”, que tiene en cuenta el tipo de obra; y, por último, la “Gestión municipal”, considerando que “con carácter general contrata la obra Diputación”.

5º Manifieste, si es posible, cuáles son los criterios que emplea esa Diputación, para fijar los diferentes porcentajes de financiación de las precitadas infraestructuras de las diferentes Administraciones Públicas intervinientes.

El valor de las variables socioeconómicas que configuran una realidad provincial y municipal no es idéntica para cada correspondiente ámbito territorial. La población, como su estructura, el P.I.B, el valor añadido, la riqueza, como su distribución, la recaudación de los diferentes tributos, la situación geográfica, la disponibilidad de servicios públicos, los recursos naturales, etc. ; contribuyen a definir distintas realidades, posibilidades y potencialidades de socioeconómicas.

Pues, bien, teniendo en cuenta todo ello, al menos, las Diputaciones Provinciales debieran elaborar, si es que no lo tienen, unos ratios, criterios y procedimientos que ponderen la capacidad económica de los Ayuntamientos y vecindarioa con el fin de asignarles unos porcentajes de aportación financiera a las obras y servicios teniendo en cuenta sus posibilidades financieras, económicas y sociales.

La Diputación de Burgos no cumplimenta esta pregunta.

Según la incidencia de los Municipios en el desarrollo provincial, o comarcal, o zonal; considerando los que tienen población superior a 1.000 habitantes; tendrán una cuota fija y otra adicional, establecida en pts. por habitante. Para los restantes, la población absoluta, el estado de cobertura de las infraestructuras básicas y la dispersión de la población en varios núcleos, son variables a tener en cuenta.

6º Señale, cuáles son los principales problemas que surgen en la gestión de las obras y servicios

Cualquier actividad humana, especialmente la que tenga implicaciones económicas, técnicas, sociales y políticas y, entre otras razones, por la complejidad que se deriva de la conjunción de todas ellas; como es la relativa a los Planes Provinciales de Obras y Servicios;, deriva en problemáticas que, en parte, pueden ser comunes a los diferentes ámbitos territoriales donde la misma surja, no obstante, tener, asimismo, diferentes peculiaridades en función de la idiosincrasia de cada uno, como puede ser, en el ámbito referido a las infraestructuras, el nivel y calidad de las existencias de ellas, la renta, la capacidad de gestión, la iniciativa pública y privada, etc.

Por ello, y como también pretendemos, con esta, como las anteriores, comunicaciones, con la respuesta a esta pregunta se trata de detectar aquellas cuestiones no resueltas relativas a la elaboración y administración de las infraestructuras incluidas en la programación de las Entidades locales con el fin de que, intercambiando experiencias y debatiéndolas entre los responsables políticos y técnicos, se puedan tener presente todos

los matices, todos los puntos de vista, todas las posibles alternativas, así como sus respectivas ponderaciones, con lo que se puedan proponer, bien a las Presidencias o Plenos Corporativos, como a las Administraciones Públicas supraprovinciales, propuestas de soluciones a la precitada problemática.

Además, también, se pueden tener como referencia, para la peculiar problemática de una determinada Diputación Provincial la solución, o soluciones, arbitradas, en su momento, por otra u otras; eso sí, teniendo en cuenta las circunstancias que pudieran concurrir en cada una de ellas, para adoptarla con las adaptaciones pertinentes en función de éstas.

Debiera ser revelador de la calidad de la gestión, pues guarda estrecha relación con evitar problemas o soluciones a ellos, la cualificación profesional e intelectual del personal político y funcionarial, su número, experiencia, cursos de formación continua realizados, procedimiento de acceso al puesto, sugerencias que formulan, etc.

También habría que tener en cuenta, en una sociedad de la información, cual es el nivel de equipamiento de software y hardware, como de técnicos de informática, y conocimiento en general de esta materia por el personal adscrito a la unidad administrativa que gestiona las infraestructuras locales; pues, también, la calidad de la gestión dependerá del nivel de existencia de todo ello.

La Diputación de Burgos considera que el “enorme número de obras”, las “obras pequeñas” y la “apatía en la gestión municipal”, son los principales problemas en la gestión de las obras.

La “cumplimentación de los requisitos de contratación”, la “tardanza en la cumplimentación de la documentación por los Ayuntamientos, como, por ejemplo, la relativa a la disponibilidad de terrenos”, son los principales problemas en la provincia de Salamanca.

7º Según su opinión, cuáles serían las posibles soluciones a dichos problema

Cualquier problema de índole socioeconómica y jurídica suele tener, en mayor o menor medida, solución; siendo requisito ineludible para ello un conocimiento exhaustivo del mismo, como un análisis pormenorizado y en profundidad de sus causas, saberes y conocimientos de las técnicas, principios y normativa reguladora; vocación y profesionalidad de quiénes son responsables de la elaboración, aprobación y gestión de la programación de las infraestructuras locales, tanto desde el ámbito político como funcionarial; como la adecuada selección de éstos, especialmente de los trabajadores públicos, según mérito y capacidad, como exige el sentido común, las más elementales

normas de justicia, la Constitución como el ordenamiento jurídico regulador de la función pública.

Pues, bien, si todo ello, al menos en gran parte, se da en las personas precitadas, es de suponer, como corolario y en consecuencia con lo que el sentido del deber profesional demanda, exige y reclama, que éstos obtendrán, propondrán y elevarán a la clase política gobernante de la Corporación Local aquellas medidas, o medida, que contribuya a solventar las cuestiones planteadas; como, asimismo, a aprobarlas, respectivamente.

La experiencia, además de los conocimientos teóricos que se derivan de una formación profesional continua, deben de enseñar para hacer sucesivamente mejor el desenvolvimiento de las competencias profesionales; por ello, y en base a todo lo predicho, y considerando, además, que las circunstancias económicas, sociales, demográficas, de desarrollo, de capacidad adquisitiva, de equipamiento e infraestructura, son similares en casi todas las provincias de Castilla y León; es por lo que estimamos del más alto interés en qué medida tienen una problemática común, como, por lo tanto, qué soluciones han arbitrado las distintas Diputaciones Provinciales, que, muy posiblemente pueden ser similares, o bien, servir de referente para otras.

El “mayor estudio de las obras”, la “viabilidad de las mismas” y “planificación”, son las soluciones que propone Burgos.

La adecuada “financiación de los gastos corrientes”, el “motivar a los Ayuntamientos en lo que respecta a la cumplimentación de la documentación”, la existencia de “ordenanzas”, como de “técnicos de mancomunidades”, son algunas de las propuestas de Salamanca.

8º Tienen en cuenta en la elaboración de los Planes los criterios e indicadores, como los parámetros, previstos por el MAP, FEDER, Fondo de Compensación Regional, etc.

La analogía y similitud que pueden existir, según nuestro entender, entre las fases de selección de las infraestructuras, cualesquiera que sean las Entidades, Organizaciones o Administraciones Públicas responsables de la misma, deben obligar a quiénes la propongan y decidan en cada una de ellas, a tener presente, al menos como referente, a los criterios de las demás; pues, bien pudiera suceder, que tuvieran alguno, o algunos, dignos de tener en consideración al hacer su programación de las obras y servicios.

Las Leyes de Presupuestos Generales del Estado establecen criterios de distribución relativos a la participación de los municipios y provincias en los tributos del Estado, como población, esfuerzo fiscal, inverso de la capacidad recaudatoria, o unidades escolares, tal como establecen los arts. 76 y 77 de la Ley 54/1999; que, también, pueden

ser objeto de consideración en la fijación de la aportación financiera de las distintas entidades que intervienen en las obras y servicios de carácter local.

Así, el Ministerio de Administraciones Públicas elabora indicadores, como su ponderación, para la distribución de los créditos presupuestarios correspondientes al Programa de Cooperación Económica Local del Estado y del Programa Operativo Local, como son el índice de infraestructuras básicas, el paro, núcleos de población, presupuestos municipales, etc. Así, y como se indica en el número de Junio de 2000, de la revista Cuadernos de la Administración Local, pág. 10, respecto al POL, “los proyectos se seleccionarán en función de su incidencia en los objetivos del POL, su correspondencia con los déficits reflejados por la Encuesta de Infraestructura y Equipamiento Local, viabilidad técnica y económica, cooperación interadministrativa en el proyecto y generación de empleo y rentas alternativas”.

Las iniciativas comunitarias previstas en la Agenda 2000, como Interreg, Urban, y Leader, especialmente, como el Fondo de Cohesión contemplan unos criterios y métodos que, por perseguir finalidades parecidas a las de los Planes Provinciales de Obras y Servicios, pueden constituir un buen referente a tener en cuenta en la elaboración de éstos, como decimos.

Interreg III: En la “Comunicación de la Comisión a los Estados Miembros de 28 de Abril de 2000, por la que se fijan las orientaciones para una iniciativa comunitaria relativa a la cooperación transeuropea para fomentar un desarrollo armonioso y equilibrado del territorio europeo-Interreg III”, D.O.C.E. serie C143, 23.5.2000, se establecen unos principios en el punto 7 que bien pudieran servir, asimismo, para su observancia por los responsables provinciales de las obras y servicios; siendo, pues, entre otros, los relativos a la “complementariedad con otros programas”, “coordinación e medidas y operaciones”, “coherencia y sincronización”, etc.

La “mejora de las redes de transporte, información y telecomunicación, así como los sistemas hídricos y energéticos”; como que, “las inversiones en infraestructuras deberían concentrarse, siempre que fuera posible, en zonas administrativas por debajo del nivel NUTS III y lindar directamente con las fronteras” son algunos de los temas prioritarios previstos en el punto 11 relativo a la Cooperación transfronteriza (capítulo A).

La consideración de las “zonas montañosas”, las infraestructuras que resuelvan problemas causados por “inundaciones o sequías”, como previene el punto 13 relativo a la Cooperación transnacional (capítulo B)

Los “indicadores de seguimiento” al objeto de realizar evaluaciones, punto 25; como la consideración de un denominado “Observatorio de la cooperación”, punto 53; son otros tantos aspectos a considerar de la citada Comunicación en la elaboración de los Planes Provinciales de Obras y Servicios.

El tratamiento de aguas residuales, punto 5 del Anexo II, instalaciones y servicios transfronterizos de telecomunicaciones y distribución de agua y energía, como la mejora de las redes y los servicios de información y comunicación previstos en el punto 6 de dicho Anexo; son algunas de las infraestructuras básicas.

Respecto al Urban II, y tal como viene previsto en la Comunicación de la Comisión a los Estados Miembros de 28 de abril de 2000, D.O.C.E. C 141, en el Anexo I se contemplan una Lista indicativa de medidas subvencionables como son, entre otras la “rehabilitación de espacios públicos”, “renovación de edificios”, “conservación y valorización del patrimonio histórico y cultural”, “caminos y paseos en zonas verdes”, o “reducción y tratamiento de residuos”.

Leader +, iniciativa comunitaria de desarrollo rural, cuyas orientaciones se fijan en la Comunicación de la Comisión a los Estados Miembros de 14 de abril de 2000, D.O.C.E. C 139; prevé, asimismo, dentro de sus objetivos la “valorización del patrimonio natural y cultural”.

En la Comunicación de la Comisión sobre los Fondos Estructurales y su coordinación con el Fondo de Cohesión, Directrices para los programas del período 2000-2006, D.O.C.E. 267, DE 22.9.99; entre las consideraciones generales que deben regir las ayudas al desarrollo están las inversiones en “infraestructuras de transporte, energía y telecomunicaciones”, orientadas las primeras a la eficacia, el equilibrio modal, la accesibilidad y la sostenibilidad; y, también las “infraestructuras para un medio ambiente de calidad” que garanticen el suministro de cantidades suficientes de agua potable, etc.

Dichos criterios e indicadores explícitamente no son considerados por las provincias informantes; sin perjuicio, como manifiesta Salamanca, básicamente, sean los mismos. Se deduce que lo que hacen otras Administraciones Públicas y Organizaciones, con similares competencias, o son ignoradas, o no tenidas en cuenta.

9º Tiene esa Diputación una Unidad Administrativa que se ocupe de estudiar la situación socioeconómica de la provincia, en base a la cuál elaborar la programación de obras y servicios.

Si con las infraestructuras se pretende mejorar la situación económica y social de un territorio, lo primero es conocerla con total exactitud, en todas sus manifestaciones y variables, cuya complejidad hace aconsejable que haya una unidad administrativa que permanentemente se encargue de su correspondiente ponderación; siendo sus componentes personales expertos en todas las materias que afectan e inciden en dicha situación.

En consecuencia, el equipo de personas debiera ser multidisciplinar; es decir, formado por profesionales de la economía, el derecho, la geografía, la sociología, la ingeniería, etc.

El conocimiento, el análisis permanente del territorio, la consideración de su evolución, entre otros aspectos, permitirá el elaborar estadísticas, estudios, conclusiones y propuestas que posibiliten elaborar informes que permitan elaborar y fundamentar propuestas de actuación respecto a las programaciones de obras y servicios; lo que contribuirá a que éstas sean más rigurosas y equitativas.

También, en este supuesto, las Corporaciones Provinciales citadas manifiestan no disponer de tal Unidad Administrativa.

Salamanca dispone de un Sistema de Información Geográfica que, de alguna manera, posibilita disponer de información similar, en parte, a la que podría facilitar tal Unidad Administrativa.

10° Se hace un seguimiento de la doctrina relativa a la planificación y gestión de infraestructuras, y se considera la misma en la elaboración de los Planes.

Cualesquiera tipo de información relativa a las obras y servicios debiera tenerse en cuenta en la planificación de las mismas; pues, es obvio, que cuanto mayor sea éstas, y siempre que se considere, más probable es que las decisiones que se adopten sobre este particular sean más certeras.

Las comunicaciones a congresos, como el presente; las publicaciones periódicas en materia de economía, de Administración Pública; o, los textos que elaboran expertos en estas disciplinas, contienen aportaciones que debieran ser objeto de conocimiento, estudio y aplicación en la programación de las infraestructuras.

Respuesta, también, negativa merece esta cuestión.

Salamanca aclara, no obstante, que tiene conocimiento de las experiencias de otras Diputaciones relativas a gestión de Planes de Obras y Servicios, como al Control de calidad y seguridad.

11° Señales, por favor, y si lo considera oportuno, cualesquiera otras consideraciones que permitan una mejor planificación y gestión de las infraestructuras locales de competencia de la Diputación Provincial

Cada Administración Pública responsable de los Planes de Obras y Servicios tienen experiencias similares, pero también hechos que pueden ser diferentes y, en consecuencia, pueden ser objeto de consideración por otras, lo que posibilitará la

adopción de medidas preventivas, la consideración de mejores decisiones y, en resumen, mejor planificación, eficacia, y eficiencia en el diseño y ejecución de las obras y servicios.

La “mayor implicación y participación de Entidades Locales”, según Burgos; la “contratación de las obras por la Diputación, previa redacción del proyecto por el Ayuntamiento”, según Salamanca; son algunas de las sugerencias a esta pregunta.

Nota: Pueden ampliar las contestaciones en hojas aparte.

La seguridad jurídica, la equidad, la transparencia, entre otros aspectos, requieren que exista una regulación previa de todos los aspectos que inciden en una determinada competencia pública. Los destinatarios podrán, con certeza y previamente, tener un conocimiento, más o menos, aproximado de cuáles puedan ser sus posibilidades respecto a las aspiraciones y pretensiones respecto a la misma.

Además, cuando los resultados de la aplicación de una determinada normativa sean contrarios a las justas pretensiones de sus destinatarios, éstos podrán interponer los recursos en demanda de éstas con mayor fundamento y pretensión; al poder evitar ambigüedades, generalizaciones, tanto en aquéllos como en las respectivas resoluciones, en su caso.

En el tema que nos ocupa, cuando están implicados tantos y diferentes agentes públicos y económicos como son los Ayuntamientos, generalmente pequeños y con escasa capacidad de gestión, y las empresas constructoras, que suelen ser de reducida capacidad financiera, al dedicarse a realizar obras de no muy elevado volumen financiero, como suelen ser las incluidas en los Planes Provinciales de Obras y Servicios; precisan, por todo ello, el que tengan una mínima seguridad y perspectiva de cuáles son sus posibilidades en relación con lo que les pueda afectar de éstos.

Pues, bien, a todo ello, en una parte, debe de responder, por lo tanto, cualquier normativa, y más concretamente una Ordenanza que pretenda regular, con la mayor precisión posible, todo lo que puedan estar implicado en una infraestructura local.

Es por ello de todo punto conveniente que las Entidades Locales supramunicipales a las que se les ha encomendado la elaboración y gestión de los Planes de Obras y Servicios, redacten y aprueben unas Ordenanzas sobre el particular, con la participación de todos las partes interesadas y público en general; pues, cuanto mayor sea la intervención de quienes se vean afectado por ella, podrá contemplar más aspectos, y de mejor manera, que conlleve una mejor administración de recursos públicos, satisfacción de necesidades colectivas y justa adjudicación y pago a los licitadores.

2.- CONCLUSIONES

Una vez más, por la escasa respuesta a los cuestionarios enviados, los de las Diputaciones de Burgos y Salamanca, se deduce una falta del más elemental sentido de colaboración, que redundaría, obviamente, tal como manifestaba en el texto que los acompañaba, en una posible mejor administración de las obras y servicios de la correspondiente Diputación Provincial, si al analizar y conocer la de otras, se estima que éstas tienen alguna tarea que realizan mejor que la propia; al comunicar a todas ellas la presente comunicación; además de la posibilidad que tienen de acudir a la exposición y debate de la misma.

3.- PROPUESTAS

1. Que las Corporaciones Provinciales, que carezcan de ella, se doten de una Ordenanza reguladora de la gestión de las obras, servicios y suministros incluidos en los Planes y Programas de Inversiones Provinciales de competencia local.

2. Comunicación fluida y permanente entre los responsables políticos y funcionariales de las obras y servicios provinciales, con el fin de intercambiar experiencias, hacer propuestas comunes a las Administraciones supraprovinciales; con la finalidad de mejorar la gestión de las infraestructuras de la provincia.

3. Fomentar los estudios relativos a la situación y efectos de las infraestructuras; como, asimismo, divulgarlos entre las Corporaciones Locales con el fin de que los tengan en cuenta en el momento de planificar sus inversiones.

4. Elaboración y aplicación de indicadores sobre la necesidad, eficacia, eficiencia e impacto sobre la situación socioeconómica del territorio de las inversiones públicas en infraestructuras, que permitan una equitativa selección de infraestructuras; como los correspondientes a la aportación financiera.

5. Consideración de los criterios, indicadores, estudios, etc. que la Unión Europea, el Ministerio de Administraciones Públicas, Comunidades Autónomas, o la doctrina, emplean, o han elaborado, para distribuir la financiación que aplican a obras y servicios.

6. Fomentar los encuentros periódicos de responsables políticos y funcionariales de infraestructuras provinciales, con la finalidad de intercambiar experiencias, proponer mejoras en la gestión, y elevar a las Administraciones Públicas supraprovinciales las aspiraciones tendentes a éste último.

7. Financiar, por las Administraciones Públicas competentes como por las Entidades económicas, estudios, análisis, cursos de postgrado, becas, investigaciones, seminarios, jornadas, etc. que permitan estudiar, reflexionar, y proponer todo aquello que contribuya a una mejor planificación y selección de obras y servicios, como de la distribución de su financiación entre los diferentes entes aportantes.

8. Establecer Indicadores, como los previstos en las “Orientaciones para la evaluación previa de los programas comprendidos en el Leader+”; que los define como “una característica o atributo que puede medirse con el fin de evaluar el progreso de un programa hacia la consecución de sus objetivos”, especialmente los denominados de “realización”, “de resultado” y “de impacto”, pág.8.

9. Procurar que, al menos, las Corporaciones Locales incrementen su participación financiera en el mismo porcentaje que las otras Administraciones Públicas cofinanciadoras; así, el 4,7 por 100 sobre el presupuesto inicial de 1999, Sección 22.Ministerio de Administraciones Públicas Programa 912-B, Cooperación Económica Local del Estado, contemplado en los Presupuestos Generales del Estado para el 2000.

10. Evitar que las “zonas fronterizas ocupen un lugar secundario en las políticas nacionales, lo que aumenta la perifericidad de sus economías”; como se contempla en la Comunicación de la Comisión a los Estados miembros de 28 de abril de 2000, en relación con Interreg III. Por ello, es pertinente un apoyo de todas las Administraciones Públicas con medidas y financiación para estas zonas.

11. Planificación conjunta de todo tipo de inversiones en un mismo territorio, para lograr una más pronta solución a sus carencias, más eficacia en el empleo de los recursos; considerando los criterios y financiación de la Unión Europea, Junta de Castilla y León, Administración General del Estado, etc.; teniendo en cuenta las respectivas prioridades que deban establecer sobre las infraestructuras a ejecutar.

12. Establecer “indicadores de seguimiento” para evaluar el grado de consecución de los objetivos de la programación de infraestructuras, posibles desviaciones y adopción de medidas correctoras.

13. Fijar un Observatorio de la cooperación que permita la coordinación de intercambios de experiencias y buenas prácticas, la asistencia técnica, las publicaciones, las bases de datos y sitios de Internet.

14. Coordinación entre todas las intervenciones financieras de infraestructuras en el medio rural. Se trata, pues, de realizar una planificación global y completa relativa a las carencias, programación, fuentes financieras, objetivos, medidas de seguimiento, de corrección, etc. relativas a las mismas.

15. Potenciar y facilitar la gestión municipal, mediante campañas de concienciación y sensibilización, cursos de formación, potenciar la existencia de técnicos competentes en las Mancomunidades.

16. Fomentar las Mancomunidades al ser Entidades Locales que, adecuadamente dotadas de personal y medios, como gestionadas, contribuirán a una mejor planificación y gestión de obras.

Agradezco a las Diputaciones de Burgos y Salamanca, la cumplimentación y remisión de los cuestionarios.

Salamanca, 1 de Octubre de 2000