

*En un número sobre Economía Regional no podían faltar las opiniones de los principales actores políticos acerca de los principales logros y problemas, políticos y económicos, del Estado de las Autonomías. Por ello, el Consejo de Redacción de PAPELES DE ECONOMÍA ESPAÑOLA decidió intentar entrevistar al Ministro para las Administraciones Públicas, al Secretario de Estado de Hacienda y a los presidentes de las diecisiete comunidades autónomas.*

*Lo que a continuación ofrecemos a nuestros*

*lectores es el resultado de ese intento: el conjunto de respuestas a una serie de preguntas sobre temas cruciales recogidas en las entrevistas que han llegado a nuestras manos al cierre de este número.*

*El éxito de esta empresa se debe a la atención y a la cortesía de nuestros entrevistados, a los que la Revista agradece sinceramente su colaboración. Esperamos que el conjunto de opiniones aquí recogidas merezca de nuestros lectores el interés que, a nuestro parecer, tienen.*

## Un sistema mucho más maduro, pero aún no definitivamente cerrado

Juan María Hernández Puértolas

Redactor Jefe de Economía de *La Vanguardia*

De las conversaciones mantenidas con el Ministro para las Administraciones Públicas, con el Secretario de Estado de Hacienda y con la inmensa mayoría de presidentes de comunidades autónomas se deduce claramente que el sistema de financiación autonómico resultante de la progresiva adaptación a la realidad económica de los principios normativos contenidos en la Constitución y en los estatutos de autonomía ha avanzado sustancialmente en los casi diez años transcurridos desde la aprobación de nuestra «Carta Magna», pero que el sistema no está definitivamente cerrado y que, en algunos aspectos puntuales, probablemente nunca lo llegará a estar. Uno de nuestros interlocutores, el Secretario de Estado José Borrell, señalaba que en ese paradigma del orden y la eficacia, la República Federal de Alemania, aún se producen periódicamente dificultades de encaje, pese al tiempo transcurrido desde su ordenación constitucional.

Producto de la celeridad con que se ha cambiado la estructura institucional del Estado y de la persistencia de graves desequilibrios regionales en el país, se da a menudo la superposición de lo que es un problema fundamentalmente técnico —la correcta financiación de las comunidades autónomas— con lo que es un problema de estructura económica, el distinto potencial de crecimiento de las diferentes regiones y nacionalidades españolas. A esa confusión no es ajeno el diseño original del Fondo de Compensación Interterritorial, que debía asumir al mismo tiempo dos papeles probablemente incompatibles: la solidaridad financiera entre las distintas comunidades autónomas y la propia financiación de éstas. Esa disfunción se ha corregido en gran manera a raíz de los acuerdos de noviembre de 1986, pero aún tiene un peso específico importante en los planteamientos de algunos presidentes de comunidades autónomas.

Estos representantes de la Administración

autonómica suelen coincidir en señalar que el progreso efectuado en estos años ha sido importante, pero que aún persisten incertidumbres sustanciales. Lógicamente, la política no es ajena a estos planteamientos, con una clara emergencia de mayores discrepancias en los presidentes autónomos que no pertenecen al partido en el poder en la Administración central del Estado.

En general se observa, sin embargo, una aceptación de que la construcción del mercado único europeo obliga a un cambio de mentalidades y actitudes. Es muy positivo constatar que, como sucediera en los años anteriores a la integración efectiva de España en la Comunidad Económica Europea, este futuro no se cuestiona, sino que, por el contrario, es observado con optimismo.

También es alentador comprobar cómo en muchas comunidades autónomas sin tradición de autogobierno esta esfera de la Administración ha ido calando progresivamente en la conciencia de sus ciudadanos, hasta el punto de que la evidente —e inevitable— artificialidad con que, en determinadas ocasiones, se diseñó el marco autonómico ha ido dando paso crecientemente a una estructura del Estado más próxima a los intereses específicos del contribuyente.

No todo, por supuesto, son buenas noticias. La naturaleza reivindicativa aneja a un proceso cuya rapidez y profundidad no tiene precedentes en la historia de España ni, probablemente, en la de ningún estado moderno, se dejan sentir. Pero queremos creer que la conciencia de «sentirse Estado» por parte de las comunidades autónomas es cada vez mayor, lo mismo que la aceptación por parte de la Administración central de la nueva realidad del Estado, lo que auguraría una nueva etapa, caracterizada por la progresiva desaparición de los enfrentamientos sistemáticos entre una y otra esfera administrativa.



**«El modelo de financiación autonómica es hoy mucho más claro y, además, está pactado»**

**Joaquín Almunia**

Ministro para las Administraciones Públicas

*Joaquín Almunia, economista, nacido en Bilbao hace 39 años, fue nombrado Ministro para las Administraciones Públicas en el gobierno surgido de las elecciones generales de 1986. En la primera legislatura de mayoría absoluta socialista desempeñó la cartera de Trabajo y Seguridad Social. Durante su actual mandato se ha acrecentado la fluidez en las relaciones entre la Administración central y las autonómicas.*

—Desde un punto de vista político, es indudable que el famoso Título VIII supuso una novedad trascendental en la estructuración del Estado. Sin embargo, los casi diez años transcurridos desde la aprobación de nuestra Carta Magna evidencian que, desde el punto de vista económico-financiero, se dejaron muchos cabos sueltos, probablemente porque no había otro remedio. ¿Podría hacer un balance de este decenio en ese sentido?

—No es ningún secreto que el Título VIII de la Constitución no determina un modelo cerrado de financiación de las comunidades autónomas, aunque sí establece unos ciertos principios, como el reconocimiento de la autonomía financiera dentro de los límites que marca la propia Constitución y la necesidad de hacer un esfuerzo de solidaridad, de forma que el Estado de las Autonomías no fuera un sinónimo de insolidaridad territorial, sino, por el contrario, una descentralización del poder político del Estado junto a una solidaridad por parte de las distintas regiones o nacionalidades que lo integran.

Después de la Constitución, estos principios se plasman en los distintos estatutos de autonomía, la Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas, que es la que de verdad avanza un modelo financiero del Estado de las Autonomías y, por supuesto, la legislación sobre el Fondo de Compensación Interterritorial.

A casi diez años de la aprobación de la Constitución, considero que el modelo de financiación está hoy mucho más claro y, además —elemento político importante— es un modelo pactado, según los acuerdos de otoño de 1986, con las quince comunidades autónomas de régimen común.

—En cualquier caso, el progreso económico de las distintas comunidades autónomas ha sido desigual y nos tememos que eso no puede corregirlo ningún mecanismo constitucional...

—Evidentemente. Los mecanismos de solidaridad financiera entre las distintas comunidades autónomas, a través del Fondo de Compensación Interterritorial, de los sistemas de distribución de los recursos no condicionados, etc., como ya imaginábamos, no son suficientes para impedir que las tasas de crecimiento de las distintas comunidades autónomas sean diferentes, al igual que sus problemas estructurales son distintos o sus carencias son diversas. Y es que el sistema de

financiación es una condición necesaria, pero no suficiente, para que estas diferencias se vayan limando. Las soluciones, como es lógico, van más allá de lo que puede ofrecer un sistema de financiación autonómica, yendo más por la vía de las políticas sectoriales, de los fondos de la CEE, etcétera. En definitiva, sería, a mi juicio, un error pedir al sistema de financiación autonómica más de lo que, desde un punto de vista realista, puede dar en este sentido...

*—Lo que parece claro es que al Fondo de Compensación Interterritorial no se le pueden pedir milagros...*

—El propio volumen de recursos que representa, aunque importante, es lógicamente limitado, configurándolo como uno de los instrumentos a utilizar, aunque no el único. Por otra parte, nació históricamente con una doble función que sólo ha sido parcialmente clarificada a raíz de los citados acuerdos del 86: la mencionada función redistributiva y la de mecanismo que garantizara la suficiencia de recursos de inversión nueva en cada una de las comunidades autónomas, en función de las competencias que fuera asumiendo. Lógicamente, ambos objetivos no podían satisfacerse al cien por cien, y por eso en el acuerdo de financiación de noviembre de 1986 se reduce el porcentaje de inversión nueva distribuible según los criterios del Fondo de Compensación para integrarla en la financiación no condicionada. Además, desde la entrada de España en la CEE, parece lógico contemplar al Fondo en el contexto de los fondos estructurales europeos.

*—¿Hasta qué punto el sistema de financiación autonómica puede desembocar en una organización política de corte federal?*

—En las quince comunidades autónomas de régimen común —esto es, en todas menos Navarra y el País Vasco—, habrá que ir avanzando en la autonomía financiera en lo que se refiere al gasto, para que sean los respectivos gobiernos autonómicos los que decidan cuáles son sus prioridades en esta materia, basadas en sus propias necesidades y en sus carencias estructurales. Encuentro que se ha avanzado mucho en este sentido, pero que aún puede avanzarse más.

Pero, por otro lado, se debe seguir avanzando —y así está previsto en los acuerdos de financiación que hemos citado— hacia una mayor co-

responsabilización fiscal. En la medida en que las comunidades autónomas tienen competencias sobre el 22 por 100 del gasto público total que se lleva a cabo en España, esa potestad en materia de gasto debe corresponderse con una creciente responsabilización en la obtención de los ingresos. Para ello ya hay estudios y previsiones. Hay quien propugna la cesión a las comunidades autónomas del IVA en su fase minorista, una vez que expire el período transitorio del recargo de equivalencia, y está por explorar la posibilidad constitucional de que las comunidades autónomas impongan recargos sobre impuestos estatales no cedidos. A este respecto, hay alguna duda sobre su eventual constitucionalidad y está pendiente la resolución de un recurso ante el Tribunal Constitucional, interpuesto por el Defensor del Pueblo, sobre el famoso 3 por 100 de recargo de la Comunidad Autónoma de Madrid, pese a que la Ley no llegara a entrar en vigor.

Es un tema extraordinariamente difícil, no tanto desde el punto de vista de su concepción —probablemente, todos estemos de acuerdo en que es posible imponer esos recargos—, sino desde el punto de vista técnico, en el sentido de prever qué impuestos son susceptibles, desde la racionalidad económica o desde la justicia fiscal, de ser objeto de recargos por las comunidades autónomas sin crear distorsiones o desigualdades entre unos y otros ciudadanos. Y también es difícil diseñar un sistema de gestión que no genere disfunciones para quien decide imponer el recargo —comunidad autónoma— o para quien gestiona el impuesto sobre el que se impone el recargo, Administración central.

*—Y eso con independencia de las etiquetas que se le quieran poner al sistema: federalismo, etcétera.*

—Hay muchos sistemas federales en el mundo y cada uno de ellos tiene un sistema distinto de financiación de los entes autónomos. El federalismo es un punto de referencia que, bien asimilado, puede enseñarnos muchas cosas que funcionan bien en los estados federales, que nos ayudarán a resolver problemas de coordinación o de eficacia en un Estado descentralizado como el nuestro. Pero el concepto de estado federal no queda sintetizado más que en los manuales teóricos. Hay estados federales, como, por ejemplo, México, en los que el grado de centralización de

los recursos financieros es mucho mayor que en nuestro país...

*—El desarrollo de loterías propias por parte de las comunidades autónomas, al margen de los aspectos fiscales o de disputa de mercados, también plantea problemas competenciales...*

—No es precisamente en este tema donde se produce una distinción más clara de competencias en la Constitución y en los estatutos de autonomía, y hay, evidentemente, problemas competenciales que en su día resolverá el Tribunal Constitucional. Pero el principal problema que se plantea no es, a mi juicio, de esta naturaleza, sino de mercado o, mejor dicho, de cuota de mercado. Para entendernos, la pugna por una creciente cuota de mercado entre Hacienda y la ONCE, dos de los principales oferentes, es más importante que las discrepancias puntuales entre Hacienda y las comunidades autónomas, cuya cuota es aún muy pequeña...



**«El potencial de crecimiento de las comunidades autónomas nada tiene que ver con el sistema de financiación»**

**José Borrell**  
Secretario de Estado de Hacienda

*José Borrell, catalán formado académicamente en Madrid y en el extranjero, es Secretario de Estado de Hacienda desde 1983. Es, por lo tanto, uno de los altos funcionarios, especialmente del nivel inmediatamente inferior al de ministro, que más tiempo ha permanecido en un cargo. Durante estos cinco años ha sido el responsable directo de las finanzas del Estado, en su doble vertiente de obtención de ingresos y distribución del gasto público.*

*—En determinados ámbitos se ha efectuado la reflexión de que, en nuestro sistema fiscal autonómico, se está produciendo una creciente diferencia entre la proporción del gasto público a disposición de las comunidades autónomas y la responsabilidad política de sus correspondientes gobiernos para recaudar los ingresos necesarios. ¿Cuál es su opinión al respecto?*

—A mí no me preocupa especialmente esta circunstancia, que creo consustancial con el diseño de un sistema fiscal moderno y con la organización de unas administraciones autonómicas gestoras de los diferentes servicios públicos a distintos niveles. Un sistema fiscal moderno tiende a centrarse sobre grandes impuestos —uno sobre la renta, otro sobre sociedades, otro sobre el valor añadido, ingresos aduaneros y otros especiales sobre consumos específicos—. Su propia naturaleza exige que su gestión pueda fragmentarse territorialmente. Por otro lado, es impensable que se rompiera este monopolio normativo y que cada comunidad autónoma tuviera una ley tributaria distinta. Eso es mucho más cierto todavía en la perspectiva del gran mercado europeo.

Por tanto, la responsabilidad política en la elaboración de la norma es impensable que se descentralice a las comunidades autónomas. Aun en el supuesto de que se descentralizara su gestión, la responsabilidad política de un impuesto no incumbe al gestor del mismo, sino a quien elabora la norma. Por ejemplo, la Generalidad de Cataluña gestiona el impuesto sobre el patrimonio, que está cedido, pero a nadie se le ocurre hacerla responsable de las características de este impuesto... ¿Resultaría positivo descentralizar la normativa fiscal? No es posible, ni razonable, ni coherente con los principios constitucionales o estatutarios. Por tanto, nos tendremos que acostumbrar a vivir en esta contradicción, que no me parece que sea de las más graves que afloran en un sistema políticamente descentralizado.

*—Usted ha apuntado en distintas ocasiones al problema que supone la «fuga de cerebros» de la Administración. ¿No cree que, a nivel de administraciones autonómicas, el problema puede agudizarse, al no disponer ya de entrada de un pool de funcionarios del que nutrirse?*

—Puede ser más grave a nivel de la cantera humana, es decir, de la disponibilidad de personas preparadas para asumir unas funciones de esta naturaleza, pero puede ser menos grave al nivel

de la posibilidad de establecer remuneraciones mayores. No me cabe duda de que las administraciones autonómicas y las municipales disponen de unos niveles de retribución —teniendo en cuenta la media, y para puestos de igual responsabilidad— superiores a los de la administración del Estado. Pero aquí se plantean también dos problemas. Uno es la falta de una estructura armónica y coherente que regule las retribuciones que perciben los funcionarios de la administración del Estado y los de las comunidades autónomas o corporaciones locales. Y otro problema es el desfase entre las retribuciones de los altos funcionarios, por ejemplo un director general, y los sueldos que ganan los directivos que ocupan puestos análogos en el sector privado.

*—Directamente relacionada con esta cuestión está la frecuente crítica de que a la emergencia de las administraciones autonómicas no se ha correspondido una coherente reducción del peso específico de la Administración central...*

—Es una crítica que, en algunos casos, incorpora un fundamento importante y que, hasta cierto punto, es una consecuencia inevitable de la rapidez con que se ha hecho el proceso, así como del fenómeno de mimetismo entre administraciones. Si algún sentido tiene la descentralización, es la especialización en el ejercicio de las distintas competencias...

*—Otra de las reflexiones inevitables, que de alguna forma ha presidido el debate autonómico en estos últimos años, es si se le puede pedir al sistema de financiación autonómica que compense el distinto potencial de crecimiento económico de las diferentes comunidades autónomas...*

—Yo creo que nada tiene que ver una cosa con otra, y que es una de las grandes confusiones en las que nos hemos ido instalando con el paso del tiempo. El fenómeno del crecimiento desigual en el espacio y, por lo tanto, de la agudización de desigualdades en renta y riqueza, tiene muy poco que ver con el establecimiento de las comunidades autónomas. Yo suelo decir frecuentemente que la política de desarrollo regional debería efectuarse en cualquier caso, aunque no hubiera comunidades autónomas. Con esto no quiero decir que las comunidades autónomas no tengan un papel que jugar en el desarrollo de sus respectivas economías, sino que la financiación que reciben

no es fundamentalmente una financiación destinada a potenciar el crecimiento económico, sino a la producción de servicios públicos.

Ahí hay un problema derivado de la confusión de los mecanismos que diseñó la Constitución con el fin de corregir los desequilibrios económicos entre los distintos territorios. La propia Constitución establece que se constituirá un Fondo con destino a gastos de inversión. Ese es el pecado original del Fondo de Compensación Interterritorial, del que lo hemos ido depurando progresivamente, como se refleja en los acuerdos de financiación pactados en 1986. El sistema de financiación autonómica está también contaminado negativamente por este planteamiento maniqueísta de la distribución entre gasto corriente y gasto de inversión. Ha de quedar bien claro que las comunidades autónomas serán fundamentalmente administraciones que deberán prestar unos servicios públicos y que esto se efectúa básicamente mediante un gasto de naturaleza corriente.

*—El ámbito europeo sí parecería un marco adecuado para la corrección de desequilibrios regionales...*

—Efectivamente, nuestros desequilibrios ya no pueden plantearse como desequilibrios autóctonos, sino que estarán influidos cada vez más por la dinámica de la construcción europea. De ahí que los mecanismos establecidos al respecto por la Comunidad van a jugar un papel muy importante en este país. En la medida en que se van a doblar los fondos comunitarios para la corrección de desequilibrios territoriales, tendremos que revisar los mecanismos a través de los cuales las comunidades reciben la parte mayor de este creciente flujo de recursos.

*—Finalmente, querría exponerle la reflexión del impacto tecnológico y de la internacionalización de la actividad económica y financiera en los textos constitucionales y estatutarios. Tenemos un ejemplo muy claro con las bolsas de valores. ¿Hasta qué punto su propia operativa se escapa de las posibilidades de control de las administraciones autonómicas o incluso estatales?*

—No querría yo poner en cuestión ninguno de los planteamientos estatutarios, aprobados en las correspondientes leyes orgánicas y normativas específicas. Pero es evidente que la realidad va

frecuentemente mucho más deprisa que la correspondiente adecuación a la misma de los textos legales. En un mundo caracterizado por la complejidad, la internacionalización y la generalización de los mecanismos económicos, difícilmente acotables en el espacio, se tienen que producir fenómenos de multipolaridad y de interdependencia.

La regulación de las bolsas es un ejemplo, pero habría muchos más. Me parece que en España hemos vivido a contratiempo un fenómeno doble y contradictorio: la descentralización interior y la integración en una comunidad supranacional. Buena parte de las competencias que antes ejercía Madrid, y que pueden haber sido cedidas a las comunidades autónomas, en estos momentos ya no tendrían que estar incardinadas en Madrid, sino en Bruselas.



**«Andalucía empieza a ver la posibilidad de transformar su precaria realidad»**

**José Rodríguez de la Borbolla**  
Presidente de la Junta de Andalucía

*José Rodríguez de la Borbolla, nacido en Sevilla en abril de 1947, es Presidente de la Junta de Andalucía desde 1984. Doctor en Derecho por la Universidad de Sevilla, es especialista en Derecho del Trabajo. En marzo de 1979 fue elegido senador por Sevilla y designado miembro del pleno de la Junta de Andalucía, siendo posteriormente elegido parlamentario andaluz en los primeros comicios autonómicos celebrados en esta comunidad autónoma.*

—¿Cómo valora Vd. el proceso autonómico español?

—A grandes rasgos, se puede afirmar que el proceso autonómico español ha resultado positivo. A lo largo de los años pasados se han logrado grandes cambios en la situación general de España, favorecidos por la mejora de la gestión que supone la descentralización y la asunción de competencias por las CC.AA. Las políticas que se han puesto en marcha desde las diferentes administraciones han logrado sacar al país de la crisis económica en que estaba sumido. Ello ha motivado que la sociedad se haya revitalizado y ampliado sus aspiraciones.

En el caso concreto de Andalucía, que me es el más próximo, por ejemplo, se ha conseguido culminar el proceso de transferencias de competencias desarrollando el conjunto básico de normas que posibilitan la gestión más eficaz de éstas.

Se han dado grandes pasos para la vertebración administrativa de la Junta de Andalucía, con el desarrollo de la administración periférica.

Se han conseguido condiciones más idóneas para ejercer de manera real y efectiva el autogobierno en Andalucía, desarrollando unas políticas propias para el progreso económico, para la consecución de una Andalucía más justa y con menos desigualdades sociales.

Andalucía, con todas sus carencias históricas: pésimas comunicaciones, escasísima infraestructura industrial y una economía netamente atrasada con respecto al resto del Estado, cuenta hoy con un presupuesto de 800.000.000.000 de pesetas como instrumento para ayudar a ir superando sus atrasos históricos. En definitiva, se están estableciendo las bases para que Andalucía no pierda, una vez más, la oportunidad de alcanzar el nivel que por sus características le corresponde.

En estos momentos, Andalucía empieza a ver la posibilidad de transformar su precaria realidad, logrando, en su intento de equiparación, diferenciales superiores a la media nacional, con índices de crecimiento superiores a los del Estado, y acortando, por tanto, diferencias.

—¿Cómo se está cumpliendo, a su juicio, el principio de solidaridad expresado en los artículos 2 y 138 de la Constitución Española?

—De entre el conjunto de principios que han de inspirar la actividad del Estado, destaca, sin lugar a dudas, por su trascendencia, el de solidaridad.

El principio de solidaridad no sólo aparece recogido y consagrado en la Carta Magna (artículo 2), sino también, de forma obligada, en el Estatuto de Autonomía para Andalucía (artículo 1). Además, ambos textos, al objeto de no quedarse simplemente en meras declaraciones, asignan tanto al Estado (artículo 138) como a la comunidad autónoma (artículo 12) la obligación de garantizar su realización efectiva, de modo que quedan compelidos, cada uno en su ámbito, a velar por el establecimiento de un equilibrio económico, adecuado y justo, entre los diversos territorios.

Bajo esta perspectiva, la realización del principio de solidaridad exige diseñar un conjunto de instrumentos y actuaciones financieras que tiendan a reducir y eliminar el foso que separa a las comunidades ricas de las comunidades pobres.

Un primer avance para determinar el grado de cumplimiento del principio analizado lo constituye identificar los instrumentos diseñados con tal fin, y que fundamentalmente son: el Fondo de Compensación Interterritorial (FCI), las asignaciones de nivelación y, desde la adhesión de España a las Comunidades Europeas, el Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER).

Tanto el FCI como el FEDER han supuesto un importante avance en la dotación de infraestructuras económicas y sociales a las comunidades autónomas con grandes déficit de las mismas. Sólo cabe objetar que la cuantía de ambos fondos, y en especial del FCI, que es el que el Parlamento español tiene facultad de regular, ha de ser mayor a lo que actualmente supone, dados los graves desequilibrios de partida que es preciso corregir.

Respecto al tercer instrumento señalado, las asignaciones de nivelación aún no han sido implementadas, lo que constituye una laguna importante que es preciso subsanar de forma inmediata.

En resumen, puede decirse que la creación del Estado de las Autonomías ha originado una mayor solidaridad interterritorial respecto a la existente anteriormente, pudiéndose cuantificar esa mayor intensidad a través de FCI y FEDER. No obstante, a pesar de este esfuerzo, los desequilibrios de partida persisten en niveles preocupantes.

Ahora bien, el análisis del grado de cumplimiento del principio de solidaridad no puede limitarse tan sólo a la consideración de unos mecanismos financieros creados *ad hoc*, dado que, cuantitativamente, aquéllos sólo constituyen una parte, incluso reducida, del conjunto de recursos económicos que recogen los Presupuestos del Estado, y es preciso que, para la consecución del equilibrio económico territorial, el conjunto de las actividades financieras del sector público tengan presente el principio citado.

Desgraciadamente, el análisis de las consecuencias espaciales de los Presupuestos del Estado es una cuestión aún pendiente de realizar, puesto que los escasos resultados que comúnmente se manejan son fragmentarios, lo que impide extraer conclusiones satisfactorias.

Como conclusión de lo expuesto, cabe decir que se ha avanzado en el cumplimiento del principio de solidaridad a raíz de la implantación del Estado de las Autonomías, aunque es preciso intensificar dicho cumplimiento potenciando los instrumentos actualmente existentes, implementando las asignaciones de nivelación y regionalizando adecuadamente las decisiones de gasto del Estado.

—*¿Cómo valora Vd. los problemas de financiación de las comunidades autónomas?*

—El proceso de descentralización que supone el desarrollo del Estado de las Autonomías ha evidenciado en parte, lógicamente, dada su envergadura e implicaciones, algunas tensiones.

Con ánimo sintetizador, y refiriéndonos a las comunidades de régimen común, podemos señalar las siguientes:

1. El conjunto de recursos de que disponen las comunidades autónomas cubre rigurosamente el coste de prestación de los servicios que han asumido. Si bien este hecho cabe aceptarlo como principio inexcusable desde una perspectiva estática, por el contrario ocasiona graves problemas de suficiencia financiera bajo una perspectiva dinámica.

Así, la ampliación y/o mejora de los servicios públicos que las comunidades tienen obligación de prestar presentan serias dificultades en cuanto a su cobertura financiera, cuestión que puede conducir a desequilibrios presupuestarios de aquéllas.

Es preciso, pues, proceder a garantizar una verdadera suficiencia que impida la aparición, en un plazo breve de tiempo, de situaciones de déficit que puedan perpetuarse.

2. Los ingresos y gastos de cada comunidad autónoma no se configuran como un único conjunto, esto es, como una sola hacienda autonómica, puesto que existen compartimentos estancos de indudable envergadura.

Como ejemplo, baste señalar que la financiación de los servicios traspasados de la seguridad social, y en particular del INSALUD, se encuentra separada del sistema financiero regulador del resto de competencias transferidas. Esto, amén de generar un marco financiero inseguro e inestable para las comunidades autónomas y exigir la existencia de dos aparatos burocráticos diferenciados en materias tales como gestión presupuestaria, intervención, etc..., ha determinado que el principio de garantía del coste efectivo, que ha jugado para la generalidad de los servicios transferidos, no haya servido como elemento claro ni de suficiencia o cobertura de costes en el área de las competencias de la seguridad social. Por otra parte, las comunidades no encuentran estímulo alguno para lograr una disminución del gasto de estos servicios, pues, si se consiguiera un superávit, éste no podría ser aplicado a la financiación de otros servicios distintos.

3. Es necesario profundizar en el objetivo de la solidaridad financiera. En efecto, el sistema de financiación de las comunidades autónomas ha determinado que el criterio de solidaridad sea respetado en los gastos corrientes de la Administración central y en los gastos de capital de las autonomías, y que, por el contrario, esté prácticamente ausente en los gastos de capital de la Administración central y en los gastos corrientes de las comunidades autónomas. Es, pues, preciso un adecuado equilibrio de las exigencias de solidaridad entre estos cuatro grupos de gastos.

Por otra parte, aunque íntimamente ligado a lo anterior, las diferencias de capacidad fiscal y de necesidades fiscales que existen entre las diferentes comunidades autónomas exigen su compensación mediante la instrumentación de precisos mecanismos de nivelación financiera. En este sentido, el sistema de financiación existente se limita únicamente al área de la capacidad fiscal, esto es, a acercar las pesetas por habitante, sin tomar en consideración los elementos o factores

fundamentales provocadores de diferencias de necesidad fiscal (estructura demográfica de la población, estructura por niveles de renta, etc.). Por este motivo, es urgente la puesta en marcha de las asignaciones de nivelación.

4. Resulta imprescindible profundizar en los mecanismos de coordinación de ingresos y gastos entre las administraciones central y autonómica.

En concreto, hay que revitalizar el Consejo de Política Fiscal y Financiera, de modo que se constituya en un foro donde se discutan todos los problemas financieros de las comunidades autónomas, con independencia de la posición y régimen legal de cada una de ellas. Se conseguiría así la indispensable transparencia en asuntos de por sí complejos.

Además, es completamente necesario relanzar las comisiones de coordinación creadas para tratar los problemas que puedan rodear la gestión de los tributos cedidos, y que actualmente son escasamente operativos y adolecen de una muy reducida actividad.

Por último, señalar que es precisa la participación de las comunidades autónomas en las decisiones estatales que afecten a sus ingresos o gastos.

5. Es importante que las comunidades autónomas cuenten con un área consolidada de recursos propios, que evite una excesiva dependencia financiera de los gobiernos autonómicos respecto del gobierno central y que produzca lo que la teoría del federalismo fiscal destaca como una de las ventajas de la descentralización: una vinculación clara entre los impuestos y los servicios financiados con ellos.

6. El sistema de financiación de las comunidades autónomas que dibuja la Constitución Española es único, aunque abierto, lo que posibilita una distinta articulación (régimen común y foral). Ahora bien, esta distinta articulación no debe provocar resultados diferentes, pues, en caso de que así fuese, se conculcaría el artículo 138.2 de la Constitución, que meridianamente establece que las diferencias entre los estatutos (en este caso, las diferencias entre la configuración de las distintas haciendas autonómicas) no podrán implicar, en ningún caso, privilegios económicos o sociales.

—*¿Cómo está repercutiendo en la construcción del Estado de las Autonomías la incorporación de España a la CEE?*

—Desde una óptica financiera, la integración de España en las Comunidades Europeas ha supuesto indudables ventajas para las comunidades autónomas, dado que, a partir de ese momento, éstas pueden acceder a los fondos estructurales de la Comunidad.

Efectivamente, tiene gran importancia para las comunidades autónomas el poder acceder tanto al Fondo Europeo de Desarrollo Regional como al Fondo Social Europeo, máxime cuando ambos instrumentos están inspirados en criterios de redistribución.

Igualmente, reviste gran trascendencia que las autonomías puedan utilizar las agencias financieras especializadas de la CEE, como es el caso del Banco Europeo de Inversiones, de modo que se amplía el abanico de instrumentos financieros a los que pueden recurrir las comunidades autónomas.

No obstante, sería preciso que las autonomías tuvieran acceso directo a FEDER, y no tener que presentar sus proyectos de inversión a instancias intermedias, pues así se ganaría en rapidez y eficacia.

—*¿Cómo se valora desde la Comunidad de Andalucía el proceso de transferencia de competencias y de sus correspondientes recursos financieros a las comunidades autónomas?*

—En multitud de ocasiones se ha puesto de manifiesto que el proceso de descentralización que tiene lugar en España muestra como característica básica que los gobiernos autonómicos han crecido y prestado servicios merced a la asunción de un conjunto de unidades administrativas y servicios que anteriormente se encontraban en el área del gobierno central. A partir de ello, se ha observado que, en una primera etapa denominada «transitoria», el criterio básico de financiación ha consistido en atribuir a las comunidades autónomas el volumen de recursos para financiar estrictamente el denominado coste efectivo de los servicios transferidos. Dicha etapa ha perdurado hasta 1986, y es lo que ha servido para determinar los recursos de que se nutren las haciendas autonómicas en la etapa o fase «definitiva». Por este motivo, merece la pena detenerse en el examen de la primera etapa.

El coste efectivo de los servicios transferidos constituyó el concepto central en torno al cual se articularon los mecanismos de financiación de las comunidades autónomas de régimen común previstos para el período transitorio.

El principal inconveniente que, desde el punto de vista de las autonomías, cabe imputar al procedimiento de cálculo de dicho coste es la excesiva restricción de las partidas que se consideran integrantes del mismo, toda vez que se dejan al margen numerosas e importantes dotaciones presupuestarias (subvenciones e inversiones).

En particular, la exclusión de las transferencias corrientes y de capital ha planteado los siguientes problemas:

1. Por un lado, ha impedido la realización de posibles ganancias en el terreno de la eficacia en aquellas situaciones en que existe un notorio grado de sustituibilidad entre subvenciones y servicios directos.

2. Por otro lado, y como consecuencia de la inadecuada clasificación como subvenciones de algunos gastos de funcionamiento de los servicios, queda abierta la posibilidad de infravaloración del coste efectivo de los servicios transferidos.

3. Por último, cabe hacer referencia al desconocimiento por parte de las comunidades autónomas, en el momento de la elaboración de sus propios presupuestos, de la cuantía de los créditos de subvenciones que van a gestionar, debido al desfase temporal en su territorialización.

Con la entrada de la «etapa definitiva» se pretendía, al menos así parece apuntarlo la LOFCA, desvincular la financiación de las CC.AA. del concepto de «coste efectivo» y ligarla a variables socioeconómicas. Sin embargo, los resultados ofrecidos no abonan esta idea, puesto que, al menos para las comunidades como la andaluza, la «nueva etapa» se diferencia poco de la anterior, con lo que no se han solventado en su totalidad las deficiencias apuntadas.

—*¿Cuáles son las posibilidades de crecimiento de su comunidad autónoma?*

—El resurgimiento económico de Andalucía es un hecho innegable. Todos los indicadores económicos señalan que, de continuar la actual política, el futuro de nuestra comunidad es claramente esperanzador.

En primer lugar, habría que señalar que Andalucía está de moda; nuestra oferta turística, claramente atractiva, se verá incrementada y mejorada en los próximos años, merced a una planificación para distintos tramos de nuestra geografía que recoge los proyectos concretos para creación de nuevas infraestructuras hoteleras y de servicios y actuaciones que afectan al entorno territorial: comunicaciones por carretera, ferrocarril o avión, equipamientos e infraestructura, etcétera.

En otro orden de cosas, el grave problema de infraestructura en materia de comunicaciones que nuestra comunidad venía padeciendo lleva camino, cara al año 92, de convertirse, en lo que a las principales vías se refiere, en un mal recuerdo.

No hay que olvidar tampoco el papel que desempeñan las cajas de ahorros en el futuro de Andalucía, en los diferentes sectores creadores de riqueza, reinvertiendo el ahorro andaluz en Andalucía, apoyando decididamente las PYMES y actuando como agentes dinamizadores del progreso económico.

Todo lo anteriormente expuesto ha sido corroborado por los principales medios de comunicación, como el denominado «La España del año 2000», publicado por *Cambio 16* y elaborado por 21 prestigiosos economistas, que no dudan en señalar el progreso de nuestra comunidad como dinámico, o el informe económico publicado por el diario *ABC*, en el que se señala el crecimiento de la economía andaluza por encima de la nacional. En idéntico sentido se manifestó el Presidente de la CEA durante la clausura del III Congreso de la PYME de Andalucía, señalando la oportunidad de negocios y de inversión que hay en Andalucía para los próximos años, y que ésta ha de incentivar al sector empresarial a retomar proyectos e iniciativas, a mejorar su tecnología y a no renunciar a una participación conjunta con los inversores en futuras empresas.

En resumen, Andalucía es una comunidad que camina hacia el futuro con fuerza y cuya economía es fiel reflejo de una sociedad dispuesta a recobrar el lugar que, por sus envidiables recursos naturales, merece, y que con la solidaridad, tanto nacional como europea, podrá alcanzar los niveles de calidad de vida que a su población le corresponden.



### **«El fracaso del Estado de las Autonomías supondría, en buena parte, el fracaso de la propia Constitución española»**

**Hipólito Gómez de las Rocas**

Presidente de la Diputación General de Aragón

*Hipólito Gómez de las Rocas, 56 años, nacido en Asturias pero afincado en Aragón desde su juventud, es jurista militar y abogado del Estado en excedencia. Fundador y principal promotor del PAR (Partido Aragonés Regionalista), ha sido diputado en Cortes por este partido en todas las legislaturas hasta que, el pasado 2 de julio, renunció a su acta para incorporarse a las Cortes de Aragón. En la actualidad, preside el gobierno aragonés en una coalición entre su partido y Alianza Popular.*

—Señor Gómez de las Rocas, ¿cómo valora la construcción del Estado de las Autonomías y el fenómeno, denunciado desde determinadas instancias, de que a la emergencia del poder autonómico no se ha correspondido una disminución del peso específico de la Administración central?

—En noviembre de 1987, con motivo de una conferencia que pronuncié ante el Club Siglo XXI, señalé mi preocupación personal, que creo que debe ser compartida por otros presidentes de comunidades autónomas, ante el ambiente de regresión e involución autonómica, que cada vez resulta más ostensible en la política del gobierno central. Tal y como nosotros lo vemos, el proceso autonómico está todavía en sus albores, a pesar de las afirmaciones realizadas por un cualificado portavoz del gobierno central que considera culminado el proceso autonómico.

El proceso autonómico está lejos de haberse culminado, al menos en Aragón. Ni siquiera se nos han transferido las competencias reconocidas en el Estatuto como propias de la Comunidad. Aun comprendiendo la legítima cautela del gobierno español en el desarrollo del proceso autonómico, es preciso recordar que el gobierno es el primer servidor de la Constitución y que, por tanto, está obligado a cumplirla o a promover la reforma de nuestra Carta Magna. No es lícito amparar un simulacro de autonomía como la que hoy existe en muchas de nuestras comunidades autónomas.

Para nosotros, el Estado de las Autonomías es una pieza clave del entramado de libertades consagrado por nuestra Constitución. Su aplicación reticente, su administración cicatera —como ya he tenido ocasión de repetir— atenta contra uno de los pilares básicos de nuestra Carta de derechos y libertades. No se trata de una cuestión nimia: debemos ser muy conscientes de que el fracaso del Estado de las Autonomías supondría, en buena medida, el fracaso de la propia Constitución española.

En cuanto al tema de los desequilibrios, y dando por supuesto que dicha cuestión la refiriéramos a la relación Madrid/CC.AA., habría que decir que el desequilibrio tiene su causa en no haber «desmontado Madrid» (en términos coloquiales), es decir, haber desmontado la Administración central o general en amplias parcelas de su actividad, como son las obras públicas, la promoción de viviendas, la conservación de la naturaleza

(ICONA), la reforma y desarrollo agrario (IRYDA), etcétera, que actualmente son, en su 80 por 100, competencias de las CC.AA., lo que debiera haber comportado, no ya sólo la amortización de cantidad de vacantes de funcionarios de la Administración central, sino también la territorialización de las inversiones en capital público, incorporando su financiación en la componente del coste de los servicios transferidos.

—A pesar del principio de solidaridad que se recoge en la Constitución, ¿cree usted que se agranda progresivamente la distancia entre las comunidades autónomas más ricas y las más pobres?

—Mal que nos pese a muchos, en la actualidad coexisten dos Españas: la España de las regiones que nunca tienen bastante y la España de las regiones que nunca reciben nada. El gobierno central está contrayendo, en este sentido, una grave responsabilidad, al desentenderse del creciente desequilibrio socioeconómico que padecemos a nivel territorial, acuciado como está por múltiples reivindicaciones cotidianas de carácter sectorial. Pero hay que ser justo y decir que el desequilibrio que padece España es parte de la «herencia» recibida por el gobierno socialista hace cinco años; el único mérito de este gobierno es haber incrementado la herencia que va a recibir el que le siga. Porque la desertización o infrautilización de una parte significativa del conjunto del territorio, la insignificancia del mundo rural en la vida pública, la concentración demográfica y la falta de inversiones importantes en las regiones españolas que más lo necesitan, acreditan que el gobierno central carece de política territorial a medio y largo plazo, que sólo responde al estímulo y las reivindicaciones más o menos estridentes y que está intentando desligarse de su obligación de armonizar el desarrollo que a todos nos impone la Constitución.

En suma, existe en la actualidad una quiebra completa, intencional o no, del principio de solidaridad. Las ansiadas aspiraciones manifestadas en los artículos 2 y 138.2 de la Constitución han quedado sólo en eso, en aspiraciones. La realidad nos muestra que, tras casi diez años de andadura constitucional, las diferencias entre los estatutos de las diversas comunidades autónomas y la propia acción gubernamental han implicado, en bastantes casos, la consolidación de privilegios económicos y sociales. La financiación de las

autonomías es, a mi entender, la clave más expresiva de lo que se está propiciando desde el poder central.

—*Usted se ha mostrado muy crítico con el actual sistema de financiación de las comunidades autónomas, incluso con el resultado de los acuerdos de noviembre de 1986. A su juicio, ¿cuáles son los principales problemas que plantea y cuáles son las posibles soluciones?*

—Decir que el sistema actual de financiación autonómica no es el más adecuado es ya un lugar común. Piénsese que el conjunto de las comunidades autónomas desarrollan hoy día más del 50 por 100 de las funciones del Estado, mientras que el conjunto de su financiación no llega al 25 por 100 de los ingresos públicos, y ese porcentaje, por desgracia, se encuentra muy desigualmente repartido.

En síntesis, nuestra valoración debe tener en cuenta los siguientes aspectos:

1.º Nuestra hacienda se encuentra en estado germinal y con graves dificultades para desarrollarse, porque no lo permiten ni la LOFCA ni otras disposiciones legales; las comunidades autónomas no tienen ni siquiera capacidad para decidir la organización territorial y funcional de sus oficinas liquidadoras.

2.º El Fondo de Compensación Interterritorial, resulta ya bastante cansado repetirlo, está siendo empleado como medio ordinario de financiación. Su reparto, lejos de corregir desequilibrios interterritoriales, fin exclusivo que le atribuye el artículo 158.2 de la Constitución, está agravando esos desequilibrios; es un reparto injusto.

3.º Debemos obtener una fórmula de financiación distinta de la aplicable como consecuencia de la decisión del Consejo de Política Fiscal y Financiera de 14 de noviembre de 1986. Se ha dicho, con razón, que esa fórmula facilita la expansión de ciertas comunidades y que inmoviliza a las restantes en su estado actual. Con esta fórmula no habrá progreso para todos, no habrá progreso para Aragón ni para otras comunidades de parecidas características.

4.º Finalmente, una catálogo de medidas someramente enunciadas: incrementar la participación de las cajas de ahorros en la política financiera de las comunidades autónomas; recuperar, al menos, el nivel de ingresos tributarios

correspondientes a los impuestos cedidos y que fue afectado en su día por la entrada en vigor del IVA; poner en marcha las asignaciones de nivelación previstas en la LOFCA para garantizar un nivel similar en la prestación de servicios y, por último, revisar el conjunto de la legislación que regula la financiación de las comunidades autónomas.

—*¿Cómo valora, desde el punto de vista autonómico, la incorporación de España a la CEE y sus repercusiones sobre las competencias de su comunidad autónoma?*

—Aunque algunas comunidades autónomas abrigamos legítimas reservas, por no tener acceso directo a instituciones y mecanismos de financiación comunitarios, entendemos que la superposición de una «instancia» supranacional, que tiene atribuida parte de la defensa de los intereses de eso que se ha dado en llamar la «Europa de las regiones», constituye una garantía más de la integridad de nuestra realidad política y operatividad competencial, si bien ciertos preceptos de nuestro Estatuto quedan afectados por el hecho de la incorporación, en la medida en que, como decíamos, se produce una redistribución de competencias y funciones.

Con todo, quizá el aspecto más negativo sea, una vez más, el de la financiación, ya que el primer efecto de la incorporación en el plano fiscal ha sido la implantación del IVA, que a su vez ha causado una seria distorsión en nuestra financiación, tanto desde la vertiente del ingreso, al suprimir tributos que teníamos cedidos las comunidades autónomas o absorber hechos imposables del impuesto de transmisiones, como desde la vertiente del gasto, ya que el IVA limita exenciones que teníamos las administraciones públicas en los impuestos suprimidos (lujo, IGTE, etc.) e incrementa notablemente ciertos costes de producción de bienes públicos, lo que no ha sido compensado más que testimonialmente en el «porcentaje de participación». Ello puede determinar que, en su día, alguna comunidad autónoma plantee posibles «recursos prejudiciales» ante el Tribunal de Justicia de la CEE por el carácter beligerante de nuestro IVA frente a las administraciones públicas, dada su falta de adecuación a la Sexta Directiva.

—*De sus opiniones se desprende una profunda insatisfacción con el proceso de transferencia de*

*competencias y sus correspondientes recursos financieros...*

—Ya he tenido ocasión de decir antes que el ritmo del proceso autonómico es muy insatisfactorio en el conjunto del Estado español, y más todavía en la Comunidad Autónoma de Aragón. Ni siquiera hemos podido asumir las competencias que nuestro Estatuto de Autonomía considera exclusivas de la comunidad autónoma: las de obras hidráulicas y polígonos industriales son buena muestra de ello. Por otra parte, parece que la voluntad del gobierno no es precisamente la de acelerar los traspasos de servicios en materia de educación y sanidad, dos grandes bloques de transferencias que incrementarían de modo notable la capacidad de autogobierno de los aragoneses.

A los problemas de financiación ya he hecho alusión anteriormente con cierta extensión. Pero existen también condicionantes de tipo político en el incremento de competencias de las comunidades autónomas. Por lo que respecta a Aragón, ya hemos repetido hasta la saciedad nuestro deseo de ejercer la autonomía con plenitud, y creemos que el mejor camino para ello no es otro que la reforma de nuestro Estatuto de Autonomía. Si desde el poder central se ejerce una política territorial programada y solidaria, ello es viable.

*—Aragón presenta, desde el punto de vista de estructura económica, la relativa paradoja de una Zaragoza pujante junto a un declive de prácticamente todo el resto de la comunidad autónoma. ¿Cuál es su opinión en este sentido, y qué se puede hacer al respecto desde la administración autonómica?*

—Pienso que el futuro desarrollo socioeconómico de nuestra comunidad autónoma se asentará sobre tres factores:

1.º La ubicación geoestratégica de la ciudad de Zaragoza, equidistante de Barcelona, País Vasco, Comunidad Valenciana y Madrid, lo que impulsará la industrialización del Valle del Ebro, aunque será preciso corregir con más intensidad el desequilibrio interno que ya existe en nuestra comunidad autónoma.

2.º Atención prioritaria al sector turístico, aprovechando los recursos de la provincia de Huesca y de esa gran desconocida que es Teruel. En la primera hay que caminar decididamente hacia la

ampliación de su superficie esquiable, mediante la unión física de los campos de nieve de tres estaciones invernales. Teruel necesita la creación de infraestructura hotelera y un decidido plan de mejoras de accesos por carretera y ferrocarril. La Diputación General de Aragón está trabajando ya en esta línea, y espera incrementar las ayudas a este sector puntero, en 1988, en un 400 por 100 sobre el anterior ejercicio económico.

3.º Otro factor de desarrollo es el de la industria agroalimentaria, que debe correr paralelo a la extensión —hasta el límite de lo técnicamente viable— de nuestros regadíos; esta política implicará un crecimiento y estabilidad importante del sector primario.

Estas tres líneas de acción deberían enmarcarse dentro de un marco general de apoyo a la pequeña y mediana empresa y a la creación de empleo, con especial énfasis en aquellas zonas que, dentro de Aragón, se encuentran más deprimidas.

Por último, pero no menos importante, defenderemos el derecho de la provincia de Teruel y de buena parte de la zona norte de Huesca a acceder a programas de ayudas comunitarias, superando, si es preciso para ello, las reticencias de la Administración central mediante la vía de la negociación y el pacto. La incardinación de España en la Europa comunitaria ofrece posibilidades de desarrollo a las regiones que, como es el caso de Aragón, tienen necesidad de apoyo. Nuestra comunidad está, desde luego, plenamente decidida a hacer uso de estos resortes de desarrollo.



**«Los mecanismos de  
solidaridad han funcionado  
y han sido eficaces»**

**Pedro de Silva Cienfuegos-Jovellanos**  
Presidente del Principado de Asturias

*Pedro de Silva, Presidente del Principado de Asturias, opina que el nuevo sistema autonómico merece una valoración altamente satisfactoria, y que los mecanismos de solidaridad interterritorial han funcionado y han sido eficaces. Con respecto a la incorporación de España a la CEE, señala que desaparece la idea de competencia exclusiva de las comunidades autónomas, pero también la de exclusividad del Estado. Por último, indica que Asturias tiene todas las posibilidades, en pocos años, de despegar y convertirse en una región nuevamente dinámica, moderna y autosostenida.*

—¿En qué situación se encuentra el proceso autonómico?

—El proceso autonómico español se valora a veces como un *accidente*: el renacimiento de los nacionalismos históricos, el efecto de contagio y emulación en regiones con menor acento singular, todo ello en un marco de identificación entre franquismo y centralismo (que objetivamente debilitaba, en plena transición democrática, la resistencia de los viejos aparatos centrales), creó el desorden suficiente para que, al ser reordenadas trabajosamente las piezas, aflorase una criatura insólita a la que se bautizó Estado de las Autonomías. Casi siempre en voz baja, éste es más o menos el discurso de los centralistas que aceptan el nuevo sistema con espíritu de resignación.

Ese análisis (si así puede llamarse) desconoce dos hechos: la caducidad histórica del modelo centralista —que, sencillamente, había *dejado de funcionar* en España— y la asociación necesaria entre los conceptos de democracia avanzada y profunda descentralización política. En otras palabras: el modelo centralista estaba clínicamente muerto (por tanto, nadie lo asesinó) y la democracia únicamente podría ser profundamente renovadora en la medida en que de ella formase parte una nueva distribución territorial del poder.

Mi opinión es que, por ahora, el nuevo sistema autonómico merece una valoración altamente satisfactoria, aunque sólo sea porque:

a) En un período brevísimo ha provocado una reorganización política, administrativa, financiera, social y cultural de España, sin disfunciones de importancia: en siete u ocho años se ha cambiado significativamente el modelo de Estado.

b) La conciencia social ha evolucionado al mismo ritmo. Se ha producido una explosión de nuevas demandas por parte de la sociedad a las nuevas administraciones autonómicas. Con todos los riesgos que se quieran —frustración ante la imposibilidad de satisfacer muchas de ellas, brecha entre el nivel de exigencia social y el poder político real, voluntarismos presupuestarios consiguientes, etc.—, lo cierto es que el hecho de que la ciudadanía ponga los ojos (a veces el clamor) en una administración pública para que ofrezca soluciones es un factor de *credibilidad política* (¡ay de la administración a la que nadie pide porque nadie espera de ella!).

c) Pese a las extraordinarias dificultades para

organizar una nueva administración en cada comunidad autónoma, estoy convencido de que, como criterio general, se ha dado un salto cualitativo en la eficacia de los servicios públicos y mejorado ostensiblemente la relación coste/servicio (obviamente, hay excepciones).

Ahora bien, ¿cuál es la situación actual del proceso?

La pregunta misma que me formulo ya implica una toma de postura: el proceso no está concluido, ni a punto de concluir, aun cuando existe una estructura básica de sistema. Añado: el mayor riesgo de dicho sistema sería su *inclusión*, es decir, el enquistamiento en una fase no plena de desarrollo, en la que pervivieran importantes factores de ambigüedad, indefiniciones, territorios administrativos en disputa, mentalidades de «guerra de trincheras» (con el supuesto frente estabilizado), entrecruzamientos, trabajos en paralelo, y un cierto sentimiento de insatisfacción por parte y parte que origina una forma de convivencia en camas separadas.

Culminar definitivamente el proceso, requiere:

a) Que alcancen todo su desarrollo potencial todas las comunidades autónomas, lo que es indispensable para que se cumplan las aspiraciones autonómicas, se superen situaciones de discriminación (que son reales, y no simple patología de «agravio comparativo») y la Administración central pueda, por fin, desmontar aparatos a medio transferir.

b) Que se articulen sistemas eficaces de *cooperación*, que sencillamente hoy no existen y sin cuya creación el Estado de las Autonomías no podrá funcionar duraderamente. El Estado autonómico requiere diálogo sostenido, comisiones permanentes de trabajo, órganos de encuentro, reparto de *roles* (no sólo de competencias), relaciones fluidas entre administraciones, circulación de información, sistemas de planificación integrada, y, durante mucho tiempo, una cierta disposición a la reflexión, la corrección, el ajuste, una disposición de ánimo humilde bajo la que se aplique el método prueba-error. El Estado autonómico es, en definitiva, un sistema rico y complejo, a cuyo afinado y mantenimiento habrá que dedicar todavía mucho tiempo.

c) Que, en el curso de esta fase del proceso, se revise a medio plazo el sistema de financiación, que, si es cierto que ha mejorado sensiblemente

la situación anterior, no por ello deja de tener naturaleza coyuntural. Nunca podrá hablarse de un sistema verdaderamente *definitivo*, pero tendrá vocación de perdurar aquél que se asiente en dos grandes piezas: un bloque de autcapacidad fiscal (y, por tanto, de autorresponsabilidad) y un bloque de reparto basado en la solidaridad. Hoy todavía no responde a estas características.

d) Que se desencadene una verdadera transformación de la Administración central, tanto en sus aparatos periféricos (que deberán disponer de más amplios márgenes de autonomía para acompañar ritmos y programas con las comunidades autónomas) como en la concepción misma del papel de los aparatos centrales: su espacio principal deberá ser el de la planificación y la estrategia globales del sistema (un espacio hoy insuficientemente ocupado), el de la integración de las políticas territoriales y el del reequilibrio (además, como es lógico, de las competencias que le incumben).

e) Que se imponga una actitud positiva por parte de todos en la construcción del nuevo sistema, renunciando tanto a la tentación resistente y contraofensiva, que todavía existe en algunas estructuras administrativas, como a la propensión a la autosuficiencia, la frontera y el sentimiento de ciudad cercada que se detecta en ciertas administraciones autonómicas. Como en casi todos los proyectos humanos (y éste, por supuesto, lo es), tan importante como la teoría y la práctica es el estado de ánimo, que infunden una y otra. Me atrevería a describir el deseable estado de ánimo como *voluntad de construir un solo sistema*, repartido, integrado, colaborador (no dos sistemas, el autonómico y los residuos del centralista, con una fórmula de cohabitación).

—¿Cómo se está cumpliendo, a su juicio, el principio de solidaridad interterritorial?

—Los mecanismos de solidaridad y reequilibrio merecen, sin duda, mención aparte.

Ante todo: creo que han funcionado y han sido eficaces. A través de ellos (básicamente el FCI) se ha producido una reordenación solidaria sin precedentes de los flujos de inversión pública, y un enorme reforzamiento financiero de las regiones menos desarrolladas.

¿Con qué frutos? Es pronto para hacer una valoración, pero quienes emiten diagnósticos ne-

gativos del sistema de reequilibrio harían bien en examinar la distribución de los nuevos empleos desde que, en 1985, comenzó a crecer en España la población ocupada. Ese crecimiento ha sido, como promedio, en torno al 10 por 100 a lo largo del trienio, pero dicho porcentaje se duplica en Andalucía, Castilla-La Mancha, y Castilla y León, y casi *se triplica* en Extremadura. Los factores de crecimiento de empleo habrán sido muchos, pero entre ellos debe sin duda ponderarse como *importante* el fortísimo impulso de inversión pública provocado por los sistemas de reequilibrio.

Ahora bien, hacia el futuro deben plantearse mecanismos más complejos de *desarrollo territorial*, porque la inversión pública cumple una función de choque que *se agota*, aunque se mantuviera el ritmo inversor, puesto que el mantenimiento y gestión de lo construido genera gastos corrientes crecientes.

Una *estrategia* de desarrollo territorial debe integrar acciones muy diversas:

a) Una estrategia de comunicaciones (por carretera, por ferrocarril, aéreas, por tubería y telecomunicaciones) que asegure mínimos *vitales* de accesibilidad a todos los territorios, y no opere bajo criterios de simple rentabilidad empresarial o de intensidad actual de tráfico (que suele ser precisamente la expresión de la ausencia de buenas comunicaciones).

b) Una estrategia territorial en materia de centros de enseñanza altamente cualificada, y de localización de enclaves empresariales, científicos o de investigación con capacidad para polarizar tecnologías.

c) Una estrategia de *planes integrados* (que incluya actuaciones en materia de infraestructuras, actuaciones medioambientales y de creación de hábitat, formación, ayudas a las empresas, fomento del potencial endógeno, etc.), en la que participen las distintas administraciones. El Programa Nacional de Interés Comunitario de Asturias puede ser un buen ejemplo.

En otras palabras: el equilibrio territorial tiene que operar con el objetivo de proporcionar dinamismo *autosostenido* a todos los territorios de España. La cuestión no será ya cómo se reparte la inversión pública, sino cómo se difunde la accesibilidad a través de sistemas de alta velocidad, cómo se distribuye la tecnología y cómo se colabora desde equipos centrales experimentados en

el desarrollo de planes en comunidades autónomas con recursos humanos cualificados escasos.

Todo esto resulta, naturalmente, mucho más complejo que repartir financiación y observar cómo se concentran las empresas de primer nivel tecnológico en sólo dos puntos de España, pero un desarrollo equilibrado únicamente podrá acometerse si se asume, previamente, como una *tarea compleja*.

—¿Cómo está repercutiendo en la construcción del Estado de las Autonomías la incorporación de España a la CEE?

—En mi opinión, orienta el proceso en direcciones parecidas a las señaladas: impone estrategias de comunicaciones basadas en la difusión del desarrollo, obliga a acometer una verdadera planificación territorial, comporta un instrumental de operación mucho más complejo que el conocido hasta ahora, etcétera.

Pero hay otras consecuencias relevantes, aparentemente de signo contradictorio: por un lado, la incorporación a la CEE interfiere en el reparto de competencias y pone fin a concepciones de exclusividad que estaban más en la mentalidad patrimonialista de alguna escuela autonómica (de raíz probablemente regalista) que en el mundo real de las relaciones interadministrativas, económicas y políticas; por otro, confiere a las comunidades autónomas el papel de interlocutores efectivos (por encima, hablemos claro, de las cada vez más frágiles fronteras de los Estados) en un ámbito supranacional europeo: ahí están los *lobbies* regionales (regiones periféricas, regiones de tradición industrial, poderes locales, etc.) y la realidad de una comunicación interregional europea cada vez más frecuente y fluida.

¿Procesos de signo contradictorio? En mi opinión procesos del mismo signo: erosión, desgaste de fronteras académicas, conversión de un sistema mecánico en un sistema dialéctico en el que cada pieza no cumple una función cerrada y exclusiva, sino que participa también en el funcionamiento del conjunto. Desaparece la idea de competencia exclusiva de las comunidades autónomas, pero también la de exclusividad del Estado.

—¿Cuál es la situación y cuáles son las perspectivas de Asturias.

—Haré una breve referencia final a las posibilidades de desarrollo futuro de la Comunidad Autónoma del Principado de Asturias, que ha venido sufriendo desde hace tres décadas un proceso de decadencia. Apunto unas ideas que pretenden ser ecuanímes:

a) Asturias es una *región en transición* de un modelo de desarrollo (basado en el complejo minerosiderúrgico) a otro modelo de desarrollo (que integre en parte aquél, pero tenga una estructura mucho más compensada, dinámica y plural). Esa transición es muy semejante a la que sufrieron o están sufriendo unas cuantas regiones europeas, y la experiencia nos dice que en ninguna parte ha resultado fácil, pero *ha sido posible* porque, a pesar de todo, el viejo modelo es capaz de transferir dinamismo al nuevo (las tradiciones profesionales, laborales, empresariales no son fácilmente reciclables, pero finalmente renacen bajo otras formas).

b) A pesar de que la descrita transición se ha afrontado desde hace menos de cinco años, se ha cubierto ya una parte muy importante del proceso, y los resultados no pueden considerarse desalentadores: a pesar de que Asturias ha sido la región más castigada por la reconversión, mantiene un diferencial favorable con respecto a la media nacional en paro registrado; en los dos últimos años se ha contenido la destrucción de empleo, que fue una constante durante los diez o doce años anteriores, e incluso 1987 ha conocido, por primera vez, una leve recuperación del empleo; la mayor parte del patrimonio industrial asturiano se está consolidando, incluida la industria pesada, a través de fortísimas inversiones; todas las empresas de capital extranjero instaladas en Asturias han realizado fuertes inversiones y acometido planes de modernización, e importantes grupos *industriales* han entrado en empresas asturianas; es está desarrollando espectacularmente el sector servicios, y de forma significativa el turismo. Son sin duda aspectos positivos, aunque es verdad que la tasa de crecimiento de Asturias está en la cola del *ranking* regional.

c) Un dato de gran importancia es el del acceso a fondos de ayuda europeos. Asturias se beneficia de las ayudas FEDER, tiene un tratamiento favorable (aunque mejorable) en el sistema de incentivos regionales, ha visto aprobado el primer Programa Nacional de Interés Comunitario (PNIC) de España, se beneficia del programa RESIDER y participa en los STAR y VALOREN. Todo

ello, junto con otros programas diseñados desde la región, o en colaboración únicamente con el Estado (como el Plan de Reindustrialización de las Comarcas Mineras), compone una oferta de incentivos y ayudas difícilmente igualable.

d) El futuro desarrollo de Asturias requiere, no obstante, actuaciones de *ambición estratégica* en varios planos: en el de las infraestructuras (sistema rápido de comunicación por el Cantábrico hasta la frontera francesa), en el de los sistemas de ayudas comunitarias (a través de planes integrados a medio y largo plazo, como el recientemente aprobado), en el del comportamiento de la empresa pública en Asturias (que tiene que cumplir una función dinamizadora y de colaboración positiva en la economía asturiana, con arreglo también a un plan de actuación territorial) y en el del desarrollo de la empresa privada (que tiene que plantearse un esquema realista de convivencia y colaboración con el sector público).

e) La problemática de Asturias es, en buena medida, común a las cuatro regiones del Norte, y esa comunidad de problemas está expresada en parte en las bajas tasas de crecimiento de empleo, de 1984 para acá, en Galicia, Cantabria, el País Vasco y Asturias. Por lo mismo, serán precisos ciertos planteamientos comunes, dirigidos a restaurar el dinamismo económico en todo el Norte: un espacio geográfico, social, económico y, en un cierto grado, *cultural* sin vertebración a través de las comunicaciones (tanto físicas como políticas).

f) Bajo esas condiciones —asunción con todas las consecuencias de la *transición*, desarrollo sometido a un diseño estratégico y a unos compromisos que sin duda desbordan las posibilidades de la comunidad autónoma— Asturias tiene todas las posibilidades de convertirse, en pocos años, en una región nuevamente dinámica, moderna y autosostenida, superando la tendencia regresiva y declinante hasta ahora manifestada.

La transición se ha iniciado ya y, dentro de un marco innegable de dificultades, los resultados son, al menos, tan satisfactorios como en muchas regiones europeas de características parecidas que tuvieron que emprender una transformación semejante.

—¿Cómo valora Vd. el proceso autonómico español?

—La Constitución Española de 1978 diseña un nuevo marco territorial de descentralización del poder, instituyendo las comunidades autónomas.

Esta nueva configuración, con la correspondiente atribución competencial, ha supuesto un giro de 180 grados en la conducta y demanda social hacia los poderes públicos de un pueblo deseoso de cambios políticos sin traumas y de respuesta adecuada a sus demandas de satisfacción de bienes y servicios de asignación colectiva y de descentralización de la acción administrativa, teniendo como espejo los países de la Europa Occidental.

La situación de partida no era la misma en toda España. De una parte, estaban las llamadas comunidades o territorios históricos (Cataluña, País Vasco y Galicia) y de otra el resto, si bien con matices, como podría ser el caso de Andalucía y el de Canarias, con su régimen económico-fiscal y organización administrativa insular con base en los Cabildos.

La propia Carta Magna española reconoce esa diferenciación, al establecer dos procedimientos distintos para el acceso a la autonomía: uno general, que se concreta en el artículo 143, y otro específico, de mayor contenido y de aplicación directa a esos territorios históricos, en virtud de la disposición transitoria segunda de la Constitución, que se concreta en su artículo 151. Asimismo es la Constitución la que por su disposición adicional tercera reconoce y protege ese específico régimen económico fiscal.

Las singularidades que concurren en el Archipiélago Canario dieron a su proceso autonómico unas particularidades no reproducibles en la península, por cuanto, de una parte, se volvió a replantear la polémica del pleito insular histórico y la capitalidad y, de otra, íntimamente unida, la discusión del modelo económico de las Islas, al suscitarse el debate de las repercusiones de la adhesión de España a la CEE.

Una vez resueltos los problemas de esquema general del diseño autonómico, tras los informes de los expertos y los subsiguientes pactos entre las principales fuerzas políticas que dieron origen al proyecto de LOAPA, posteriormente declarada inconstitucional, quedó expedito el camino para un marco global de distribución competencial y



### **«La Comunidad Autónoma de Canarias se enfrenta a un futuro incierto pero, sin embargo, pleno de esperanza»**

**Fernando Fernández Martín**  
Presidente del Gobierno de Canarias

*Fernando Fernández Martín, neurólogo, ex profesor de la especialidad en la Universidad de La Laguna y actual Presidente del Gobierno Canario, manifiesta que los mismos ciudadanos del archipiélago han valorado muy positivamente el proceso de creación y consolidación de las autonomías; si bien añade, que todos nos hemos olvidado un poco, al menos en sus inicios, del principio de solidaridad consagrado en el artículo 2 de la Constitución: se ha querido resolver cada problema específico, antes que el del vecino. También comenta que con la incorporación de España a la CEE disminuye el conjunto de los recursos públicos de Canarias, y está lleno de esperanza con respecto al futuro de la Comunidad Autónoma de Canarias.*

financiación autonómica, legalmente plasmada en la LOFCA.

La participación de los ciudadanos en las dos convocatorias electorales autonómicas muestra la gran aceptación por el pueblo español del poder autonómico como expresión de su voluntad de autogobierno, más acusada, obviamente, en los «territorios históricos», por lo que han sido los mismos ciudadanos los que han valorado muy positivamente el proceso de creación y consolidación de las autonomías. Por ello, los responsables políticos depositarios de la soberanía popular sólo pueden congratularse y valorar muy positivamente el proceso seguido hasta hoy.

—*¿Cómo se está cumpliendo, a su juicio, el principio de solidaridad expresado en los artículos 2 y 138 de la Constitución Española?*

—En Canarias, como antes se ha apuntado, el proceso de construcción de su autonomía, además de participar de las características generales comentadas, ha posibilitado un debate entre sus habitantes que, si bien a veces puede parecer de abierto enfrentamiento de posturas extremas entre las islas capitalinas, en el fondo de él subyace la idea de procurar un mayor bienestar de sus habitantes a través del diálogo entre las instituciones y organizaciones legalmente constituidas en el marco de un Estado de derecho y de una política equilibrada para el logro de la disminución de las necesidades de infraestructura material y social.

Quizás por las ansias del pueblo de contar con más mecanismos e instituciones que encauzaran su voluntad colectiva, durante estos años (que además han coincidido con una profunda crisis económica mundial) todos hemos olvidado un poco, en sus inicios, ese principio de solidaridad consagrado en el artículo 2 de la Constitución.

Se ha querido resolver cada problema específico antes que el del vecino, pero han sido precisamente la madurez democrática de los ciudadanos y la de los responsables políticos las que, mediante el diálogo y la concordia, ha conseguido su plasmación, alcanzando acuerdos amplios que contemplan no sólo los sacrificios mutuos, sino los beneficios inmediatos y a medio plazo.

Aún queda mucho camino que recorrer en todos los ámbitos, pero quizás donde más se precisa una atención decidida sea en la consolidación de la convivencia y hábitos democráticos, que tienen en la lucha contra el desempleo, del que no está

exenta ninguna comunidad autónoma, su mayor reflejo.

Este principio de solidaridad tiene su más clara aplicación en los Acuerdos de Financiación Autonómica de noviembre de 1986; aunque aún es pronto para valorar de manera efectiva su eficacia, está claro que han sentado las bases para programar, durante un período prudencial, y coherentemente, las iniciativas tendentes a conseguir un incremento del bienestar colectivo de cada una de las regiones y nacionalidades de España.

Para Canarias el principio de solidaridad con el resto del Estado se refuerza con el reconocimiento constitucional (artículo 138) de la insularidad como hecho diferencial, concretándose su aplicación, entre otras, en la Ley del Fondo de Compensación Interterritorial y en la fijación del porcentaje de participación en los tributos estatales no cedidos, como principal fuente de recursos que la comunidad autónoma precisa para el ejercicio de sus competencias.

Precisamente esa insularidad ha acentuado un conjunto de deficiencias en la provisión de bienes y servicios públicos que demandan un volumen de recursos públicos superior incluso a los que precisan otros territorios igualmente desfavorecidos. Así, podemos citar las insuficiencias en materia educativa en todos sus niveles, vivienda, carreteras, vías y medios de comunicación tanto interior como exterior, etc. Ello ha llevado a que Canarias haya sido pionera en instar de la Administración central la constitución de una Mesa de Nivelación de Servicios, en los términos que prevé el artículo 15.2 de la LOFCA, como foro apropiado de discusión y toma de los acuerdos precisos para conseguir recursos suficientes que den cobertura a esas mayores demandas, cumplimentando el principio constitucional de nivel medio general en todo el territorio español.

—*¿Cómo valora Vd. los problemas de financiación de las comunidades autónomas?*

—Habiéndose citado la financiación autonómica, merece la pena su consideración más detenida.

En efecto, el esquema de financiación que, inspirado en la Constitución, diseña la LOFCA tiene como ejes centrales los principios de suficiencia y solidaridad y puede considerarse como «modelo» dentro de los sistemas comparados de

financiación de haciendas descentralizadas, al configurarse como un sistema mixto entre la plena autonomía tributaria y de financiación por transferencias del poder central.

Las comunidades autónomas, además de un porcentaje de participación en tributos considerados exclusivos del Estado, y que responden a la idea de grandes ingresos de una hacienda pública moderna (impuestos directos e indirectos de amplia base y potencialidad recaudatoria), tienen un poder tributario derivado, pero muy limitado en su aplicación efectiva, ya que no puede gravar hechos impositivos que lo estén por otros tributos, y también la facultad de establecer recargos sobre aquellos tributos «exclusivos» del poder central de los que participa.

A este esquema se une un conjunto de figuras tributarias que, por su carácter objetivo o personal, pueden diferenciarse territorialmente, permitiendo a las comunidades autónomas adecuar su gestión a sus necesidades e iniciativas de autogobierno. Son los llamados tributos cedidos.

De otra parte, se prevé la participación en el llamado Fondo de Compensación Interterritorial, que es la denominación legal del mecanismo de nivelación financiera de las haciendas descentralizadas.

Estos recursos tienen carácter ordinario. La LOFCA prevé la posibilidad de obtener recursos extraordinarios, tales como los de la nivelación de servicios (artículo 15), los procedentes de convenios para la ejecución de competencias estatales (artículo 18), y el recurso de endeudamiento público (artículo 14), si bien éste es muy limitado en su forma y finalidad, y ha de estar en coordinación con la política y el nivel general de endeudamiento del conjunto de la economía nacional.

Con este bloque de posibilidades de financiación se ha de procurar la cobertura de los bienes y servicios públicos que se demandan por los ciudadanos de los distintos territorios; bien entendido que, en todo caso, el Estado siempre garantizará un nivel mínimo de prestación de servicios públicos fundamentales (artículo 15.1).

Dado que no todas las comunidades autónomas partían desde el mismo nivel de dotación de equipamiento y servicios públicos, la satisfacción de las demandas colectivas, aún contando con el amplio abanico de posibilidades citado, no podía ser ni homogénea ni alcanzable a corto plazo;

sus medidas correctoras imponían unos acuerdos de distribución inspirados no sólo en el principio de la suficiencia, sino también en el de la solidaridad.

El reseñado FCI debía ser el mecanismo financiero que procurase, con carácter general, una adecuada corrección de los desequilibrios económicos y sociales interterritoriales, pero a lo largo de estos años de aplicación no ha sido todo lo ágil y eficaz que se pensaba, al configurarse como un mecanismo bastante rígido y originar muchas de las inversiones que con él se cubren un elevado volumen de gastos recurrentes, es decir, de gastos consuntivos necesarios para su mantenimiento. Tal es el caso, por ejemplo, de las dotaciones de un centro de enseñanza que se haya construido para corregir la deficiente escolarización de la población en un territorio concreto.

Con todo ello, y teniendo en cuenta la dificultad de elección de alternativas legítimas y dentro de la legalidad vigente, es claro que el procurar recursos suficientes, pero limitados, para satisfacer un conjunto de necesidades y demandas cada vez mayores implica valorar adecuadamente, y en todo momento, qué nivel de sacrificio colectivo se está dispuesto a tener y el que, en ese contexto, al conseguir por un colectivo un mayor bienestar sólo puede hacerse a costa de otros que, en principio, no querrán sufrir pérdidas.

*—¿Cómo está repercutiendo en la construcción del Estado de las Autonomías la incorporación de España a la CEE?*

—En este contexto de construcción de un nuevo Estado en medio de una profunda crisis económica mundial, se suscita claramente una aspiración sentida desde siempre por los españoles, cual es la de la plena integración económica y política en Europa, manifestado en su plena adhesión a las Comunidades Europeas. Ello lógicamente iba a afectar a la definitiva configuración del mapa autonómico; pero es, quizás, en el Archipiélago Canario donde esa integración va a tener su mayor eco.

Las Islas, desde su conquista por la Corona de Castilla en el siglo XV, han disfrutado de un peculiar régimen económico, fiscal, comercial y administrativo, que constituye su fuero, adaptado a sus singularidades naturales y, en especial, a la situación de lejanía respecto de Europa, pero, paradójicamente, siempre se han sentido cerca cultural, económica y políticamente.

Ese modelo peculiar se basa, desde un punto de vista económico, en una amplísima libertad de intercambios con y desde el exterior y en una menor imposición interior sobre el consumo, lo que en principio hace difícil su coexistencia con los tres pilares básicos de la CEE: política exterior común, con un Arancel común frente a terceros, política agraria común y unicidad de imposición general interior sobre el consumo.

Tras un amplísimo debate entre todas las fuerzas económicas, políticas y sociales del Archipiélago, y sin que fuese apoyada por la mayoría necesaria que marca el Estatuto de Autonomía, la fórmula de adhesión del Archipiélago a la CEE se concretó en un protocolo anexo al Tratado de España, en el que queda definido ese *status* dentro del Estado español, siendo la única comunidad autónoma que aparece diferenciada y con un tratamiento singular.

En el protocolo especial se señala la desaparición de los arbitrios insulares a la importación, con la consiguiente disminución de la financiación peculiar y propia de las corporaciones locales de las islas, disminuyendo, en consecuencia, el conjunto de los recursos públicos de Canarias.

En ese protocolo, asimismo, se reconoce la posibilidad de acceso del Archipiélago a los fondos estructurales comunitarios, que se perfilan como una nueva fuente de recursos para la satisfacción de necesidades inherentes a los desequilibrios interterritoriales, aunque no impliquen la sustitución de responsabilidades de los estados miembros.

Con ello se ve claramente la enorme incidencia que para esta comunidad autónoma ha supuesto la integración de España en la CEE, pudiéndose afirmar que en el Archipiélago esa integración ha sido completamente distinta, desde casi todos los puntos de vista, de la del resto de España, habiendo servido las previsiones constitucionales y estatutarias que inciden en el tema para mostrar la validez de las propias instituciones de autogobierno de las Islas, como expresión de sus peculiaridades e intereses, aunque la voluntad casi unánime de los ciudadanos de las Islas, expresada por sus representantes, no fue plenamente atendida, al no recogerse en el Tratado de Adhesión las peticiones que, incidiendo fundamentalmente en el sector agropecuario y pesquero, implicaban el tener despejado el horizonte para su desarrollo en las próximas décadas.

*—¿Cómo se valora desde la Comunidad Autónoma de Canarias el proceso de transferencia de competencias y de sus correspondientes recursos financieros a las comunidades autónomas?*

—Debe reseñarse la incidencia que ha tenido en esta comunidad autónoma el proceso de transferencia de competencias y su correspondiente dotación de medios financieros para su ejecución.

Ya se ha expuesto anteriormente la situación de partida del Archipiélago al inicio del proceso autonómico, y su desfase en la provisión de bienes y servicios públicos.

Canarias, por su Estatuto y por la LOTRACA, tiene un techo competencial similar al que se señala en el artículo 151 de la Constitución, por lo que en este sentido se sitúa al mismo nivel que las comunidades históricas y, en consecuencia, su nivel teórico de medios financieros ha de estar en línea con su nivel competencial, con las lógicas adaptaciones, fundamentalmente poblacionales y territoriales. Sin embargo, considerando el desfase inicial, tanto en medios materiales como humanos, de las dotaciones de los servicios públicos inherentes a las distintas competencias, ha sido necesario conseguir recursos suplementarios mediante un endeudamiento público moderado, e incluso instar de la Administración central la constitución de la Mesa para la Nivelación de Servicios. Ello se manifiesta, sobre todo, en materia educativa en todos sus niveles, conservación de la naturaleza y el medio ambiente, vivienda, carreteras, vías y medios de comunicación. Asimismo, si bien hoy día la competencia no ha sido asumida por la comunidad autónoma, es palpable la insuficiencia de dotaciones sanitarias, que ha obligado a los cabildos insulares a destinar un alto porcentaje de sus recursos propios para su financiación.

*—¿Cuáles son las posibilidades de crecimiento de su comunidad autónoma?*

—La Comunidad Autónoma de Canarias se enfrenta a un futuro incierto pero, sin embargo, pleno de esperanza.

La consolidación del autogobierno, con el acercamiento de la gestión al ciudadano, garantiza, en principio, una mayor eficacia en la consecución de los objetivos políticos a través de una administración más sensibilizada.

El pueblo canario, en todas las coyunturas históricas, ha demostrado su capacidad de adaptación a los condicionantes del momento.

Siempre se puede caer en la fácil tentación de considerar el presente como un momento histórico que va a condicionar el futuro de los pueblos.

Creemos sinceramente que rara vez, si alguna, han concurrido en el acontecer histórico de Canarias hechos tan singulares como en el presente.

El desarrollo de la Constitución democrática de 1978, particularmente de su Título VIII, concretado para nuestra comunidad en el Estatuto y la LOTRACA, han determinado que Canarias haya asumido unas cotas de autogobierno que, aunque perfeccionables, permiten afrontar los problemas de la comunidad desde una perspectiva canaria; pero este hecho singular ha venido a completarse por la adhesión de España a la CEE, con las modificaciones que han sido precisas para propiciarla.

Canarias, que siempre fue europea, incluso en los años más tristes de involución política y económica en España, se ha incorporado a la CEE en unas condiciones que exigen modificaciones sustanciales que, manteniendo lo que se ha venido a llamar la opción 2, den sentido pleno, dentro de la nación española, a la vocación europea y occidental que ha marcado históricamente la cultura de todos los canarios naturales o de adopción.

La insularidad ha caracterizado el desarrollo de nuestra comunidad con deficiencias de infraestructuras materiales y sociales, pero la aplicación del principio de solidaridad constitucional entre todas las instituciones del Estado permitiría compensar un cierto nivel de abandono secular.

La generosidad por parte de la Administración central y del resto de las comunidades de España permitirá, sin duda, una modificación y actualización del REF, verdaderos fueros canarios, una mayor atención al hecho insular reconocido en la Constitución, en las modificaciones normativas, en el funcionamiento del FCI y en la financiación derivada de la LOFCA.

Importancia singular tiene para Canarias la puesta en vigor de las inversiones derivadas de la Mesa de Nivelación, que permitan garantizar la prestación de servicios públicos fundamentales;

se trata no solamente de un tema de solidaridad, sino, más profundamente, de razones de justicia.

Si estas premisas, como es previsible, se cumplen, el crecimiento de Canarias será un hecho, porque junto a unas condiciones naturales que unen deficiencias a valores singulares, cuenta Canarias con una población joven y con un nivel educativo creciente dentro de una tradición de laboriosidad y entrega.

La tarea de los políticos es conseguir, mediante una planificación económica adecuada, un desarrollo armónico que permita lograr los puestos de trabajo y los niveles educativos y de bienestar que los canarios se merecen.



## **«No creo necesario reformar la Constitución»**

**José Bono**

Presidente de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha

*«No creo que la consolidación del Estado de las Autonomías requiera necesariamente de una modificación de la Constitución», declara a PAPELES DE ECONOMÍA ESPAÑOLA el Presidente de la autonomía castellano-manchega, José Bono. A juicio del señor Bono, el sentimiento autonómico ha calado profundamente entre los castellano-manchegos.*

—El título VIII de una Constitución que este año cumplirá su primer decenio ha sido, sin lugar a dudas, uno de los más controvertidos de nuestra Carta Magna. ¿Considera usted que la equiparación competencial entre las diferentes CC.AA. debe ser fruto de una reforma de la Constitución o que, por el contrario, el propio curso de la historia irá produciendo esa equiparación?

—La Constitución de 1978 se basó en un amplio consenso entre las fuerzas políticas españolas, frutos concretos del cual fueron, entre otros, su título VIII y la mayoría de los estatutos de autonomía.

Desde entonces se han producido grandes avances en lo que se ha dado en llamar «consolidación del Estado de las Autonomías»: puesta en marcha de los órganos de autogobierno, transferencia de servicios que, en el caso de Castilla-La Mancha, ha culminado su primera etapa, y establecimiento de un sistema definitivo de financiación de las comunidades autónomas.

Concluido este proceso, en los próximos años se debe lograr una mayor eficacia en el funcionamiento normal y cotidiano de las nuevas administraciones, tratando de resolver los problemas planteados por la sociedad, desarrollando plenamente las potencialidades políticas y administrativas del autogobierno y de las funciones asumidas.

No creo que la consolidación del Estado de las Autonomías requiera necesariamente de una modificación de la Constitución. Habrá que propiciar una evolución sobre el desarrollo de los diversos aspectos previstos por la propia Carta Magna, continuando con la política de amplios acuerdos en los que se fundamentan la propia Constitución y los estatutos de autonomía.

—¿Cómo ha ido calando entre los ciudadanos que forman parte de la comunidad castellano-manchega el sentimiento autonómico? ¿Hasta qué punto sienten como propio el gobierno autonómico y de qué forma se alienta esta identificación desde el propio gobierno?

—Yo creo que el autogobierno de Castilla-La Mancha ha calado profundamente. Es algo que se nota en el día a día, y que se ratifica en los mayores grados de participación y preocupación ciudadana por los problemas de nuestra tierra.

Este hecho es una consecuencia lógica de la

mayor proximidad a la realidad de unas instituciones que sienten como propios los problemas de Castilla-La Mancha, y que, en consecuencia, los afrontan directamente; en primer lugar, como instituciones democráticas y, en segundo, como instituciones elegidas por los castellano-manchegos. Creo que nuestros ciudadanos han comprendido y comprobado que la existencia de órganos de autogobierno representa un instrumento más perfecto que el antiguo Estado centralista.

*—¿Cuál es el mayor problema al que se enfrenta el gobierno que usted preside desde el punto de vista financiero?*

—Castilla-La Mancha es una comunidad autónoma económicamente atrasada, en buena parte debido a la existencia de un Estado centralista que abandonó a las regiones más pobres. El mayor problema que tiene el gobierno autonómico, desde el punto de vista económico, es alcanzar mayores niveles de desarrollo, con su doble vertiente: mayor crecimiento y, por tanto, generación de empleo, y corrección de las desigualdades que existen en la sociedad castellano-manchega. Es una tarea enormemente ardua que requiere considerables esfuerzos internos, pero que exige también un ejercicio generoso del principio de solidaridad entre las regiones españolas consagrado en la Constitución.

*—¿Qué instrumentos debería utilizar la Administración central para, en la medida de lo posible, evitar que la diferencia entre las CC.AA. más ricas y más pobres se agrande?*

—La clave se encuentra en el ejercicio de la solidaridad en toda su dimensión constitucional; no es posible que las regiones pobres, con nuestro solo esfuerzo, seamos capaces de iniciar un despegue que reduzca las enormes diferencias existentes.

La Constitución y la LOFCA establecen algunos instrumentos que deben ser perfeccionados, como el Fondo de Compensación Interterritorial, al que debe dotarse de más potencia financiera. El desarrollo del artículo 15 de la LOFCA, como la instrumentación del sistema de nivelación de servicios públicos, es otro mecanismo muy necesario para las comunidades autónomas más pobres, que presentan grandes dificultades financieras en la prestación de servicios públicos a sus ciudadanos.

Por otro lado, la puesta en marcha de una ley de incentivos regionales, que permita efectivamente discriminar los estímulos públicos a la inversión privada de acuerdo con la intensidad de los desequilibrios regionales, superaría la actual situación anómala que contraría alguno de los principios de la política regional.

A ello añadimos la actuación que están teniendo los fondos estructurales comunitarios al considerar las regiones más pobres como zonas asistidas o superprioritarias o desfavorecidas (en la terminología usual del FEDER, FSE o FEOGA respectivamente) y su potenciación de acuerdo con la reforma proyectada en cumplimiento del Acta Unica Europea.

Creo que, con la puesta en marcha y potenciación de estos instrumentos, se confecciona realmente una política económica regional en España —de la que, honestamente, creo que carecíamos— y se intenta seriamente corregir los fuertes desequilibrios regionales.

*—¿Cuáles son los problemas económicos más acuciantes que presenta su comunidad autónoma?*

—Desde un punto de vista estructural, Castilla-La Mancha sigue manteniendo una serie de problemas que, en general, son comunes a todas las regiones más pobres.

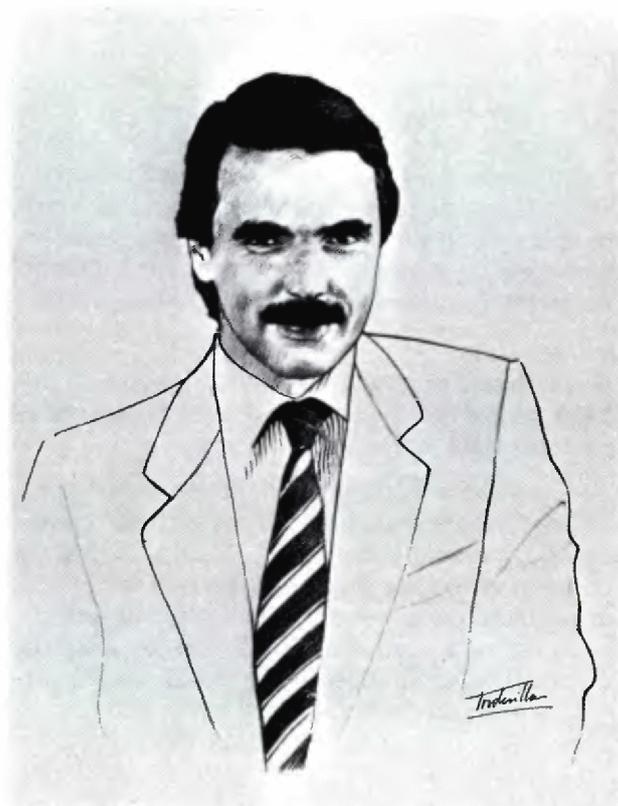
Sin embargo, en los últimos años, Castilla-La Mancha está soportando mejor la crisis que otras regiones españolas, lo cual no significa que se haya librado o la haya superado. Nuestra tasa de desempleo es muy alta, el 14 por 100, pero apreciablemente menor que la media nacional, cuando en 1981 ambas tasas eran idénticas.

Desde el lado del crecimiento económico, salvando los ejercicios de baja cosecha, se ha crecido más que el conjunto nacional y, como consecuencia, hay más ocupados en 1988 que en 1981. Son datos que contrastan con el conjunto nacional y con épocas pasadas en esta comunidad autónoma.

El ejercicio de 1987 ha sido bastante bueno, aunque aún carecemos de bastantes datos que nos permitan precisar la cifra de crecimiento económico, creemos, por las cifras disponibles, que se ha alcanzado una tasa de crecimiento muy elevada, fundamentada en todos los sectores económicos y, especialmente, en el sector agrario.

El empleo se ha incrementado en un 3,2 por 100, reduciendo la cifra de desempleados en un 2,8 por 100; lo más significativo es que la cifra de ocupados durante 1987 se ha incrementado en el 9,1 por 100 y 14,7 por 100 en los sectores industrial (excluida construcción) y de servicios, respectivamente.

Estos son datos que nos permiten ser relativamente optimistas sobre el futuro de esta región, pero que no nos dejan satisfechos. Son datos indicativos de que esta región tiene posibilidades reales de procurar a sus habitantes mayores niveles de bienestar, utilizando políticas económicas adecuadas a sus necesidades.



**«El proceso autonómico, considerado globalmente, ha sido un éxito atribuible a la sociedad española»**

**José María Aznar López**  
Presidente de la Junta de Castilla y León

*Si bien —comenta el Presidente de la Junta de Castilla y León— la evaluación global del proceso autonómico puede considerarse como un éxito atribuible a toda la sociedad española, esta valoración no puede ser muy positiva si se considera el sistema de distribución de competencias, que adoleció, desde su puesta en marcha, de graves defectos, al no responder a unos principios claros y contundentes. Por otra parte, añade que si contemplamos el horizonte constitucional, hay que admitir que falta aún mucho camino por recorrer para llegar a una situación de auténtica autonomía financiera.*

—¿Cómo valora Vd. el proceso autonómico español?

—Una evaluación global del proceso lleva a la conclusión general del éxito obtenido con él, en cuanto que se ha conseguido, en mayor o menor medida, la distribución de poderes y la descentralización en las decisiones que se planteaban como objetivos principales de la creación del Estado de las Autonomías en un período inferior a diez años, lo que a nuestro juicio constituye un mérito atribuible a toda la sociedad española. Ahora bien, esta valoración positiva no puede dejar de señalar que el desarrollo normativo de ambos principios políticos, a veces rodeado de fuertes tensiones periferia-centro e izquierda-derecha, ha sufrido importantes distorsiones.

Nos estamos refiriendo, evidentemente, a las cuestiones del proceso de traspaso y asunción por las comunidades autónomas de nuevas competencias, y al sistema de financiación de las comunidades autónomas. Este último punto se tratará más adelante. Me voy a centrar ahora en la valoración del tema de la distribución de competencias en el «Estado de las Autonomías».

Evidentemente, esta valoración no puede ser muy positiva, ya que, como se recoge actualmente en opiniones muy generalizadas, el sistema de distribución de competencias adoleció, desde su puesta en marcha, de graves defectos, al no responder a unos principios claros y contundentes, de forma que la mayoría de las competencias y atribuciones están compartidas sobre unos campos o materias, y en lugar de clarificar el proceso y establecer mecanismos rápidos para resolver los conflictos que se han ido planteando, tanto la Constitución como los estatutos han generado en su desarrollo una dinámica de calificaciones y distinciones que han ocasionado, tanto a los administradores como a los propios jueces, gran número de incertidumbres, y han contribuido a sembrar la inseguridad jurídica entre los administrados, llegando a paralizar en muchos casos la acción del Estado.

La importancia de este proceso no residía en un mayor o menor número de competencias, sino en la claridad de los planteamientos y la pública discusión de las razones, la afirmación de un modelo y la abierta declaración de aquello que es la esencia de la autonomía.

No es de extrañar, ante la indefinición que se

produjo, que la interpretación y aplicación del sistema de distribución de competencias, esté resultando conflictiva, porque desde las diferentes administraciones (central y autonómicas) leen la Constitución y los estatutos de forma diferente, lo cual, tras la aprobación conjunta de los textos, resulta, al menos, preocupante.

Estos conflictos requieren una rápida solución que, indudablemente, debe estar guiada por criterios de moderación y racionalidad en mayor medida a como ha venido sucediendo hasta la actualidad.

—¿Cómo se está cumpliendo, a su juicio, el principio de solidaridad expresado en los artículos 2 y 138 de la Constitución Española?

—En primer lugar, hay que destacar que, según lo preceptuado en el artículo 138.2 de la Constitución, las diferencias entre los estatutos de las distintas comunidades autónomas no podrán implicar, en ningún caso, privilegios económicos o sociales, y que si bien este precepto se ha cumplido, en mayor o menor medida, en la redacción de los diferentes estatutos, no ha sido así en la puesta en marcha de los mismos, donde se han puesto de manifiesto toda una serie de diferencias en cuanto al tiempo de acceso a las distintas competencias, forma en que se ha accedido a las mismas, condiciones en que se ha realizado el traspaso, capacidad por parte de las comunidades autónomas de poner en marcha sus propias políticas, etc. Estas diferencias han incidido de forma especial en las regiones menos desarrolladas, habiéndose asistido a un proceso de profundización en las disparidades regionales.

En cuanto a los instrumentos que de una forma directa se han puesto en marcha para eliminar estos desequilibrios, hay que destacar los dos que, a nuestro juicio, deberían haber desempeñado el papel más importante en este sentido y cuya eficacia se ha demostrado que deja mucho que desear. Nos estamos refiriendo concretamente a la Ley 7/84 del Fondo de Compensación Interterritorial y a la Ley 50/85, de incentivos económicos para la eliminación de los desequilibrios interregionales.

En relación al Fondo de Compensación Interterritorial, el análisis de su planteamiento y evolución pone de manifiesto una serie de deficien-

cias que le han convertido, más que en un mecanismo de compensación, en algunos casos y para la mayoría de las regiones menos desarrolladas, en un mecanismo de distanciamiento respecto al resto de las regiones. Estas deficiencias, parten desde el propio nacimiento del FCI, que, al ser generalizado para todas las regiones, queda desaprovechada una clara oportunidad de dotársele de una mayor eficacia, que se habría conseguido destinándolo exclusivamente a las menos desarrolladas. Asimismo, la vinculación del monto total inicial del FCI a un porcentaje de la inversión civil nueva de la Administración Central para cada año, en un momento en que por la evolución económica general la inversión nueva se mueve de una forma inercial, con muy escaso margen de maniobra y con incrementos mínimos, ha producido que el propio crecimiento del FCI se haya comportado de la misma forma, pasando a ser un instrumento más de financiación de las comunidades autónomas, muy lejos de los principios para los que fue creado.

No obstante, no son las anteriores las principales deficiencias de que adolece el FCI, sino que creemos que el mayor inconveniente con que se ha encontrado su funcionamiento han sido los criterios que la Ley 7/84 establece para su reparto por regiones, criterios que si en un principio pueden parecer los más lógicos, independientemente de las ponderaciones utilizadas para los mismos, su aplicación, dadas las múltiples deficiencias y retrasos de que adolecen las fuentes estadísticas, ha dado lugar a graves distorsiones, que perjudican en gran medida las cantidades del FCI correspondientes a determinadas regiones; y así, por ejemplo, en el caso de Castilla y León, cuya economía es altamente dependiente del sector agrario, su participación en el FCI de 1988 disminuye respecto a la de 1987, debido fundamentalmente al buen año agrícola de 1984 y su relación con la renta por habitante, todo lo cual se presenta como un contrasentido teniendo en cuenta el papel compensador para el que el FCI fue creado.

A todo lo anterior habría que añadir las modificaciones que sobre el FCI implica el nuevo sistema de financiación de las comunidades autónomas, fundamentalmente en lo que se refiere a la ligazón establecida entre el FEDER y el FCI, y que tiene consecuencias negativas para las más desfavorecidas: el establecimiento de un cupo máximo de proyectos a presentar cada año para

su cofinanciación por el FEDER, y el hecho de que dicho cupo dependa de los mismos criterios de participación que el FCI, del cual es un porcentaje.

Esta ligazón impide además a las comunidades autónomas el solicitar para cofinanciación proyectos que no sean de nuevas infraestructuras, impidiendo fundamentalmente la presentación de proyectos de inversión productiva y, por lo tanto, incidiendo de manera negativa en las distintas políticas regionales de incentivos a la inversión.

Es éste precisamente, el de incentivos a la inversión, el otro aspecto que demuestra la acción difusa del Estado en la aplicación del principio del logro de la solidaridad regional, habiéndose producido en el último período un proceso generalizado a prácticamente todo el territorio nacional de distintas medidas e incentivos regionales, lo que ha desvirtuado la efectividad de dichos incentivos, en cuanto que éstos pretendían atraer inversiones nuevas a zonas muy concretas, ofreciendo mayores ventajas que si dichas inversiones se realizasen en otras zonas. Se ha llegado así a una situación en la que prácticamente todas las regiones ofrecen las mismas ventajas bajo diferentes figuras de incentivos regionales, como son grandes áreas de expansión industrial, zonas de preferente localización industrial, zonas de urgente reindustrialización, etcétera.

Ante esta situación, se ha pretendido instrumentar medidas de corrección y racionalización del sistema de incentivos, fundamentalmente mediante la Ley 50/85 de Incentivos Económicos Regionales, para la eliminación de los desequilibrios interterritoriales, si bien hay que constatar una vez más la insuficiencia de estas medidas, puesto que la reglamentación de esta Ley se ha producido a los dos años de su promulgación, estando todavía en estudio las delimitaciones de zonas de promoción económica, que afectan a la mayoría de las comunidades autónomas.

—¿Cómo valora Vd. los problemas de financiación de las comunidades autónomas?

—La valoración de la financiación actual de las comunidades autónomas podemos hacerla en orden al camino recorrido o en orden a comparar si los resultados obtenidos son los previstos en la Constitución.

Si utilizamos el primer criterio, tenemos que

valorar positivamente el proceso, dado que ha permitido pasar de un estado totalmente centralizado a la situación actual en menos de diez años.

Si contemplamos el horizonte constitucional, hay que admitir que falta aún mucho camino por recorrer para llegar a una situación de auténtica autonomía financiera.

Según la normativa, la financiación de las comunidades autónomas debe regirse por los principios de: *suficiencia, solidaridad y autonomía*, dentro de garantizar el *equilibrio económico* y la *coordinación* entre los distintos territorios que constituyen España.

La Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas contempla un sistema coherente para llevar a cabo la financiación de las comunidades autónomas acogidas al régimen general, que integra los siguientes instrumentos:

- a) Los ingresos procedentes de su patrimonio y demás de derecho privado.
- b) Sus propios impuestos, tasas y contribuciones especiales.
- c) Los tributos cedidos, total o parcialmente, por el Estado.
- d) Los recargos que pudieran establecerse sobre los impuestos del Estado.
- e) La participación en los ingresos del Estado.
- f) El producto de las operaciones de crédito.
- g) El producto de las multas y sanciones en el ámbito de su competencia.
- h) Las asignaciones que se establezcan en los Presupuestos Generales del Estado (de entre éstas, la más característica es la de nivelación de los servicios públicos fundamentales).
- i) Las transferencias del Fondo de Compensación Interterritorial.

Señalaremos que los instrumentos de financiación de índole tributaria, cuya iniciativa de implantación puede partir de la comunidad autónoma, han tenido una experiencia de frustración muy difícil de remontar (como puede imaginarse estoy pensando en lo ocurrido con el recargo del 3 por 100 sobre la cuota del impuesto estatal

sobre la renta que intentó en su día la Comunidad de Madrid, y que, siendo conforme a la Ley, no pudo hacerse efectivo debido a la presión popular).

Esta experiencia ha hecho que, quitando mínimas figuras tributarias en orden al juego, no se hayan impuesto por las comunidades autónomas nuevos tributos ni recargos sobre los impuestos estatales.

En este momento podemos estimar que, en general, se ha llegado a un estado de suficiencia respecto al costo de los servicios que fueron transferidos. Por otro lado, la liquidez también se ha conseguido, principalmente a través de las recaudaciones por tributos cedidos y propios y las entregas mensuales efectuadas por el Estado a cuenta de las asignaciones presupuestarias correspondientes al porcentaje de participación en ingresos del Estado por tributos no cedidos.

La autonomía respecto al gasto puede decirse que es inexistente para muchas de las comunidades autónomas, dado que su financiación cubre apenas el coste efectivo de los servicios que les han sido transferidos, por lo que es impensable que puedan ampliar las prestaciones dentro de sus competencias. Otras comunidades autónomas, por el contrario, sí cuentan con holguras presupuestarias, lo que hace efectiva en la práctica su autonomía.

Dicho esto, y dado que, como ya hemos señalado, aún no se han establecido las asignaciones para la nivelación de prestaciones de servicios públicos fundamentales y, por otro lado, se han generalizado las derivadas del Fondo de Compensación Interterritorial, parece a todas luces que aún estamos muy lejos de que sea efectiva la solidaridad dentro de un equilibrio económico general.

Respecto a la coordinación de funciones y presupuestos, se ha realizado un esfuerzo enorme, pero existen mecanismos, como los tan utilizados «convenios», que hacen derivar presupuestos inicialmente generales a determinadas regiones que no coinciden con las más desfavorecidas.

Solamente hacer notar que han pasado sólo diez años desde la promulgación de la Carta Magna y que hay ya un gran camino recorrido, pero hacer notar también que está lejos la meta a conseguir para que se pueda hablar de unas auténticas comunicaciones autónomas.

—¿Cómo está repercutiendo en la construcción del Estado de las Autonomías la incorporación de España a la CEE?

—Unas primeras ideas generales nos enmarcarían el problema del siguiente modo:

1. El ingreso en la CEE supone una limitación a las competencias constitucionales, con repercusiones tanto estatales como autonómicas.

2. La adhesión no modifica el reparto interno de competencias entre el Estado y las comunidades autónomas.

3. Las comunidades autónomas pueden y deben ejecutar el derecho comunitario de acuerdo con ese reparto material de competencias.

4. El Estado es el único responsable ante la CEE del cumplimiento de las obligaciones contraídas.

5. El Estado asume la posición de garante, por mandato del artículo 93, que posibilita el ejercicio por parte de éste de los instrumentos de control.

En definitiva:

— Los poderes centrales van a contar con este principio como instrumento para fundamentar la ejecución de muchas de las decisiones de las Comunidades Europeas.

— No obstante, corresponderá, en última instancia, al Tribunal Constitucional resolver los conflictos planteados y los límites de la actuación del Estado y de las comunidades autónomas.

Cabría la posibilidad de que el Estado utilizase el ingreso en la Comunidad Europea como justificación o excusa del retraso del proceso de descentralización. Ello dependerá en buena medida del cumplimiento de las obligaciones que se hayan derivado del ingreso en la Comunidad. Únicamente si las comunidades autónomas no cumplen correctamente, el Estado puede verse amparado por la total legitimidad intervencionista.

Con respecto a las obligaciones de las autonomías, derivadas del ingreso en la CEE, éstas comprenden tanto las obligaciones normativas como las obligaciones ejecutivas.

Dentro del primer aspecto se incluye la ejecución de los reglamentos y de las directivas comunitarias. La Comunidad Europea agota la potestad normativa en materia de *reglamentos*, sin que

quepa actuación alguna al legislador del Estado miembro. La obligación fundamental es la abstención total del legislador sobre la misma materia, aunque lo pretendido fuera la reproducción de la norma comunitaria. El Tribunal de Justicia de la Comunidad así lo ha interpretado reiteradamente. De otro lado, la primacía del derecho comunitario impide la formación de nuevos actos legislativos nacionales en la medida en que sean incompatibles con las normas comunitarias.

La *ejecución* de las *directivas*. Este segundo tipo de normas comunitarias de derecho derivado es el más frecuente. Su propia naturaleza implica la previsión, a diferencia de lo que sucede con los reglamentos, de un desarrollo normativo posterior. Hay en ello una necesidad de recepción, integración o transposición al derecho interno, pero más bien lo que importa es su ejecución.

Una primera postura podría ser la de encomendar esa operación solamente al Estado, ya que suele admitirse que las directivas exigen una transposición como operación distinta de la ejecución. Obligar a las comunidades autónomas a depender de esta opción estatal sería introducir elementos perturbadores para su correcto cumplimiento.

La posición más comúnmente mantenida conduce a la conclusión de que, en la medida en que la materia sea competencia exclusiva de las autonomías, puedan ejecutarla sin obligación de esperar la decisión previa del Estado. Otra cosa es que éste tenga la capacidad supletoria de hacerla efectiva. Cuando la comunidad autónoma tenga competencia para el desarrollo legislativo de las bases sentadas por el Estado, si se derivarán obligaciones normativas para aquélla.

Una vez que la Comunidad Europea haya establecido la regulación básica, cabe presumir que las facultades de su desarrollo corresponderán, como regla general, a aquel ámbito de poder al que viniera atribuida dicha competencia de acuerdo al reparto interno.

En resumen:

1. La ejecución, entendida en sentido amplio, del derecho comunitario puede exigir variadas actuaciones que deberán supeditarse a las previsiones existentes sobre la producción normativa.

2. Para el desarrollo del derecho comunitario, es deseable la intervención de las asambleas legislativas autonómicas.

3. En los supuestos en que la actuación del órgano legislativo trajese consigo problemas de retraso, es aconsejable el uso de la delegación legislativa, que permite su intervención inicial y un mayor control sobre el ejecutivo.

Otro importante grupo de obligaciones que se derivan del ingreso en las Comunidades Europeas, para las comunidades autónomas, son aquéllas de mera ejecución administrativa del derecho comunitario. En este campo, la repercusión va a ser mayor.

Debe recordarse que en el régimen autonómico una determinada competencia tiene clara repercusión sobre su ejecución.

Dos son los polos en los que se mueve esta ejecución:

— Las comunidades autónomas asumen un importante haz de obligaciones de ejecución del derecho comunitario.

— No obstante, el derecho estatal, según el reparto interno de competencias, obra como limitación a ese margen de autonomía.

*—¿Cómo se valora desde Castilla y León el proceso de transferencia de competencias y de sus correspondientes recursos financieros a las comunidades autónomas?*

Desde 1981 se suceden disposiciones de diverso rango cuyo conocimiento es básico para entender lo concerniente a la financiación de las comunidades autónomas.

Las fechas de promulgación de las normas nos hacen ver por sí solas el proceso que en el tiempo han llevado las transferencias, tanto de competencias como de recursos, a las comunidades autónomas, así como constatar los dos tipos de financiación aplicables a los distintos territorios del Estado:

- Sistema Foral tradicional:
  - País Vasco (según Estatuto).
  - Navarra (según su Convenio Económico).
- Sistema LOFCA: para el resto de las regiones.

En 1978 se promulga la Constitución; Navarra conserva su organización administrativa y fiscal anterior reconocida en la Ley Paccionada.

Inmediatamente, en 1979, se promulgan los pri-

meros estatutos, y en consecuencia años sucesivos ven nacer las primeras normas de financiación: el concierto económico con el País Vasco y la cesión de tributos a Cataluña, así como las que permiten dotar provisionalmente de medios personales y materiales para costes centrales y de autogobierno a los nuevos entes regionales.

Publicada la LOFCA, se suceden con mayor rapidez, y sobre todo con unos criterios, al menos, con base formal uniforme, las transferencias de servicios a las comunidades autónomas con los créditos necesarios para llevar a cabo las competencias.

Se pone en marcha el Fondo de Compensación Interterritorial, se generaliza la cesión de tributos y las entregas por participación en ingresos del Estado por tributos no susceptibles de cesión a las comunidades autónomas.

Incluso, desde finales de 1987, se han entablado contactos para la entrada en vigor del mecanismo de financiación para igualar el nivel de los servicios mínimos fundamentales.

Respecto a competencias transferidas, son muy diversas las asumidas por cada comunidad, e incluso, por influencia de los plazos, la comparación entre las atribuidas actualmente a cada ente territorial y la totalidad de competencias estatutarias que puede asumir.

Es aquí definitivo el modo de acceso a la autonomía de cada región, no habiendo llegado a su máximo techo estatutario ninguna de ellas.

El Estatuto de Castilla y León, respecto al proceso de asunción de competencias, tiene varios tramos (artículo 29.2), a saber:

1.º Se podrán asumir desde la promulgación del Estatuto las competencias incluidas en los artículos 26, 27 y 28, así como aquellas otras que, figurando en el Estatuto, no estén expresadas en el artículo 149 de la Constitución.

2.º Se podrán asumir, a los cinco años de promulgado dicho Estatuto, con las formalidades previstas, las competencias a que se refiere el artículo 29 y aquellas otras que, figurando en el Estatuto, estén relacionadas en el artículo 149.

3.º Conforme prevea la norma, se podrán asumir otras competencias mediante Ley Orgánica de delegación y de transferencia con el procedimiento establecido.

En mayo de 1985 se llegó al primer techo estatutario citado en el número 1.º anterior; y en este año 1988 se cumplen los cinco años de la promulgación del Estatuto de Castilla y León, por lo que, previos los trámites legales, se tendrá abierto el camino para acceder al tramo de competencias señalado anteriormente en segundo lugar.

Respecto a la posibilidad abierta en el tercer orden, es de señalar una única utilización del precepto, que dio lugar a la promulgación de la Ley Orgánica 5/87, de 30 de julio, de Delegación de Facultades del Estado en las Comunidades Autónomas en relación con los transportes por carretera y por cable; si bien, y con respecto a esta comunidad, no está concluido el proceso de negociación para la transferencia material de los servicios.

Termino señalando que el trabajo realizado hasta ahora para la construcción del Estado de las Autonomías ha sido ingente, abriéndose un nuevo horizonte en 1988 para esta Comunidad de Castilla y León, al cumplirse los cinco años de la promulgación de su Estatuto.

La trascendencia histórica que puede preverse de la adopción de unos u otros compromisos y competencias por las diversas administraciones en el momento actual es enorme, siendo proporcionada a la misma la responsabilidad y el nivel de ilusión al afrontar estas nuevas situaciones.

—*¿Cuáles son las posibilidades de crecimiento de su comunidad autónoma?*

La Comunidad Autónoma de Castilla y León, se configura como una región que, a problemas estructurales y una deficiente dotación en determinadas infraestructuras básicas, que constriñen en gran manera sus posibilidades de desarrollo, una grandes potencialidades que, debidamente aprovechadas, pueden contribuir a un mayor desarrollo de la región. Los rasgos característicos fundamentales que definen a Castilla y León, y en los que se basan sus posibilidades de crecimiento, son los siguientes:

Recursos físicos (en concreto minerales, hidráulicos y energéticos) en los que Castilla y León es claramente mayoritaria y exportadora neta; lo que, junto con los grandes recursos hidráulicos que la región posee, convierten a ésta en la primera productora de energía eléctrica de España.

En cuanto a recursos humanos, la población

de Castilla y León se cifra en la actualidad en 2,6 millones de habitantes, perteneciendo algo más del 50 por 100 de ellos a los estratos de edad inferiores a los 35 años, población joven si se compara con la media europea. La dotación existente en los núcleos de población es bastante completa, con infraestructuras tanto económicas como socioculturales en continuo desarrollo para absorber nuevas inversiones en los mismos y garantizar niveles de calidad de vida a la mano de obra que estas inversiones atraigan superiores a los *standars* nacionales.

Respecto a la infraestructura industrial, es destacable el hecho de que la mayoría de estos núcleos cuentan con una amplia oferta de suelo industrial.

Por lo que se refiere al mercado de trabajo, la población activa de Castilla y León ha experimentado un cambio en su tendencia sectorial a lo largo del tiempo, al disminuir el porcentaje de la que pertenecía al sector agrario en favor de otros sectores, en especial industria y servicios, acercándose así a los valores nacionales. La evolución de la población activa y del número de parados hace que las tasas regionales de paro en esta región sigan la misma estructura que las nacionales, pero se sitúan por debajo de éstas en todos los sectores, siendo la tasa de paro en Castilla y León del 17,7 por 100 (España, 20,9 por 100).

La estructura productiva se caracteriza por la potencialidad del sector agrario, el desarrollo industrial experimentado (sector menos afectado por la crisis que a nivel nacional) y por la importancia que ha alcanzado el conjunto del sector servicios. Se han conseguido tasas de crecimiento superiores a las nacionales tanto en industria como en construcción, y muy similares en servicios.

La enorme magnitud que el sector agrario alcanza en Castilla y León favorece el desarrollo en la región de la industria agroalimentaria que, con el dinamismo que le es característico, propicia los cambios estructurales en el sector y la absorción de la mano de obra agraria excedentaria.

El sector industrial ha protagonizado un gran crecimiento a partir de 1960. Este sector resistió los embates de la crisis económica con un comportamiento mucho mejor que su homónimo nacional, gracias a la propia estructura subsectorial de la industria castellano-leonesa y en forma im-

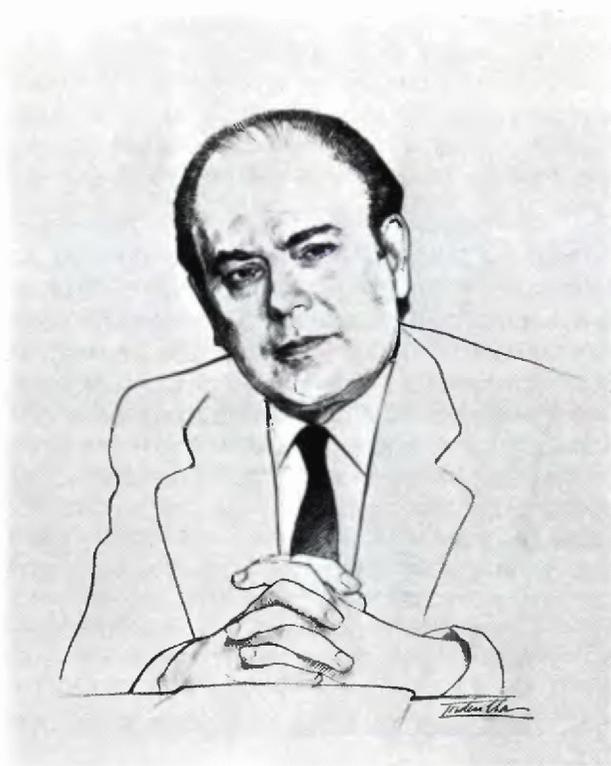
portante también al dinamismo que a la misma ha aportado la confianza del inversor extranjero.

Por lo que respecta al sector servicios, hay que señalar la importancia que en la región tienen subsectores como transportes y comunicaciones o educación y sanidad, frente a la gran potencialidad de subsectores no aprovechados todavía de una forma completa, como hostelería y turismo, y la reestructuración que se está experimentando en el subsector comercio. En lo que se refiere al subsector financiero, una idea de la capacidad inversora castellano-leonesa nos la da la mayor propensión regional al ahorro, cuya manifestación más clara es el mejor *ratio* de depósitos por renta *per capita*.

Es importante, dentro del sector servicios, hacer una referencia expresa al alto grado de preparación a que se puede acceder en la región, tanto en enseñanzas básicas como en lo que se refiere a enseñanza universitaria, contando la comunidad con cuatro universidades que aglutinan más de 30 facultades.

Las inversiones extranjeras son una muestra de la aceptación que las características anteriores han tenido en los últimos tiempos. Podemos destacar la importancia que sobre el total de inversión realizada en la región han tenido este tipo de inversiones, las cuales han favorecido una mayor diversificación de la estructura productiva castellano-leonesa y, mediante su incidencia en subsectores estratégicos y de gran dinamismo tecnológico, han permitido hacer frente a la crisis industrial sin que ésta tuviera en la región las consecuencias que ha implicado en el resto del ámbito nacional.

Por último, el abanico de líneas de ayuda e incentivos a la inversión de todo tipo existentes en la región es muy amplio, habiendo favorecido gran parte de las inversiones a las que nos hemos referido anteriormente. Tras la integración de España en la CEE, Castilla y León ha sido clasificada como «región asistida» a efectos del FEDER, como «región desfavorecida» a efectos del FEOGA Orientación y «región superprioritaria» para el FSE (Fondo Social Europeo).



**«Somos la Comunidad Autónoma que más ha profundizado en el estudio del modelo de financiación»**

**Jordi Pujol**

Presidente de la Generalidad de Cataluña

*El Presidente de la Generalidad de Cataluña es el presidente de comunidad autónoma que más tiempo lleva en el cargo, superando incluso dicho período al del actual presidente del gobierno español, Felipe González. Esto le confiere, entre otros aspectos, un papel de auténtico experto en la problemática de la construcción del Estado de las Autonomías, incluyendo sus aspectos financieros.*

—A punto de cumplirse el décimo aniversario de la aprobación de la Constitución y del Estatuto de Autonomía de Cataluña, parece evidente que el modelo financiero del Estado de las Autonomías aún no está totalmente cerrado. ¿Cuál debería ser, a su juicio, ese modelo financiero?

—Los principios que pueden dar coherencia al sistema financiero del Estado de las Autonomías están recogidos en la Constitución y en los estatutos. Nosotros hemos sido y somos respetuosos con ambas normas que, como señala nuestro Estatuto, tienen que hacer realidad el derecho inalienable de Cataluña al autogobierno. No nos preocupan estos principios, pero sí la lectura que en algunos temas, el del modelo financiero por ejemplo, se hacen. Es fácil de comprobar —y hablo de resultados, de cifras, no de opiniones— que el desarrollo que se ha llevado a cabo por parte de la Administración central de estas normas no ha sido coherente. Nuestra posición ante este tema no ha sido pasiva. Somos la única comunidad autónoma que ha elaborado y publicado un *Libro Blanco* sobre financiación autonómica, con análisis y propuestas. Sobre temas como la financiación de la sanidad, de las inversiones, de los servicios esenciales, estamos intentando constantemente abrir posiciones de diálogo con la Administración central. Mientras este tema sea asignatura pendiente, el Estado de las Autonomías no pasará de proyecto.

—Aunque teóricamente es posible, ningún gobierno autonómico ha recurrido —con la frustrada experiencia de la Comunidad Autónoma de Madrid— a los recargos impositivos, lo que, de hecho, limita considerablemente la autonomía financiera. Sin embargo, la doctrina del Tribunal Constitucional al respecto parece agotar esa vía, a no ser que se proceda a la reforma de la Constitución. ¿Cuál es su opinión al respecto?

—Han existido algunos problemas derivados de la forma de plantear estos recargos, fundamentalmente por el proceso seguido. Las comunidades autónomas no infringen el principio de legalidad si establecen recargos tributarios por Ley, ni tampoco contravienen el principio de reserva al Estado de la potestad tributaria originaria, dado que una Ley Orgánica, la LOFCA, habilita a las comunidades autónomas para el establecimiento de estos recargos.

Esto se refiere a la legalidad y a la posibilidad. Otro tema es la necesidad y la oportunidad. La

autonomía financiera tiene que venir por el camino de mejor distribución de los ingresos entre la Administración estatal, la autonómica y la local, y por una mejor distribución de las competencias entre estas tres administraciones. En principio, ninguna comunidad autónoma debería verse obligada, para asegurar la cobertura de sus necesidades, a incrementar la presión fiscal, es decir, a discriminar a sus ciudadanos. Por eso es tan necesario conseguir un sistema de financiación solidario, pero también justo.

—¿Cómo valora la pérdida de competencias, tanto estatales como autonómicas, que indiscutiblemente comporta la integración de España en la CEE y, especialmente, la progresiva implantación del Acta Unica Europea?

—La adhesión a la Comunidad Económica Europea es para todos los países miembros un tema voluntario. Integrarse en el sistema supone un equilibrio entre cesión de soberanía, de una parte, y múltiples contrapartidas políticas, económicas y sociales, de otra parte. Esto es lógico, y hay que aceptarlo así. Lo que no es aceptable es que se utilice como excusa para vaciar de contenido competencias estatutarias, por vía de actuaciones concretas o de reglamentos que luego se sitúan, no en el contexto del Tratado, sino en el de la Administración central. Nuestro punto de referencia es el Estatuto, que debe interpretarse en el marco del Tratado de Adhesión.

—¿Cuál sería la forma de que el principio de solidaridad entre las distintas regiones y nacionalidades consagrado en la Constitución tuviera una repercusión en la práctica?

—Quiero dejar bien sentado un tema previamente. Nadie, después de un análisis serio y reposado, puede tildar a Cataluña de falta de solidaridad con el resto de España. En este sentido siempre, y no solamente en el campo económico, hemos estado en primera línea. En nuestros análisis de financiación, que están publicados y se pueden analizar, hemos ofrecido fórmulas concretas en el campo económico. Y en otros campos, con hechos y no con palabras, hemos indicado caminos.

—¿Cuál es su valoración personal del funcionamiento de la autonomía catalana en el ámbito económico desde la recuperación de las instituciones de autogobierno?

—Cataluña no ha presionado en muchos casos en que tenía perfecto derecho estatutario a hacerlo en aras a facilitar la gobernabilidad del Estado. Resulta decepcionante constatar que, a veces, no sólo dentro de Cataluña, sino fuera de ella, se nos critica por esta actitud cooperadora. Incluso se ironiza sobre ello. Nuestro espíritu de colaboración no ha sido correspondido.

Sin embargo, el camino por recorrer es largo, y hay tiempo de rectificar y de corregir situaciones de injusticia del pasado. No obstante, y con el empleo de todos los medios a nuestro alcance, el gobierno del Cataluña ha sabido dar respuesta a las necesidades del país en el momento en que se encontraba en una situación de crisis económica, y los resultados están a la vista. Gracias a ello y a la fuerza de nuestra sociedad civil, que sabe sacar provecho de la coyuntura favorable, Cataluña es un país que progresa.

—¿Cuáles son la situación y las perspectivas de la economía catalana en el contexto español y comunitario?

—Cataluña, después de unos años duros, muy duros, de crisis económica, de un duro esfuerzo, ha conseguido salir adelante y recuperar la ilusión por el futuro. El año 1987 ha sido bueno para la economía catalana y las perspectivas para 1988 son satisfactorias. Estamos en buenas condiciones para aprovechar tanto nuestra posición geográfica como el esfuerzo empresarial y de formación realizado en los últimos años.

Nuestra vista está puesta en un hecho puntual: los Juegos Olímpicos del 92, que tienen que servir para un lanzamiento de Cataluña en el exterior y que, conjuntamente con la Expo de Sevilla, han de ser una plataforma de lanzamiento de la economía de toda España. Pero nuestra vista está puesta de forma especial en Europa. Nuestro esfuerzo más importante en estos momentos va enfocado a que 1992 nos encuentre preparados para que nuestra economía esté bien situada en un mercado de 320 millones de europeos.



### **«La incorporación de España a la CEE brinda nuevas posibilidades de financiación»**

**Juan Carlos Rodríguez Ibarra**  
Presidente de la Junta de Extremadura

*En opinión de Juan Carlos Rodríguez Ibarra —Presidente de la Junta de Extremadura desde las primeras elecciones regionales—, puede afirmarse que la previsión competencial para las comunidades que accedieron a la autonomía por la vía del artículo 143 de la Constitución está cerrada. Respecto al principio de autonomía financiera, señala que es muy limitado; y, en cambio, se siente optimista con el futuro crecimiento económico de Extremadura y con la incorporación de España a la CEE, proceso que —según indica— brinda nuevas posibilidades de financiación, cuyo apovechamiento abre nuevas perspectivas.*

—¿Cómo valora Vd. el proceso autonómico español?

—Cinco años acaban de cumplirse desde que accedieron a la autonomía las comunidades que lo hicieron por la vía del artículo 143 de la Constitución, entre las que se encuentra la Comunidad Autónoma de Extremadura. Período éste suficiente para arrojar luz y extraer consecuencias sobre lo que el proceso autonómico ha representado y representa para esta región y sus gentes.

A partir de 1984 son asumidas una parte significativa de las competencias y, a través de su ejercicio, la comunidad autónoma influye plenamente sobre la vida económica y social de la región. Son transferidas las competencias en vivienda, carreteras, obras hidráulicas, medio ambiente, urbanismo, acción social, transportes, turismo, cultura, sanidad y parte de agricultura.

La característica fundamental de dichas competencias es que tienen un componente inversor alto, lo que va a posibilitar el desarrollo de una política económica regional.

Posteriormente, son asumidas las grandes competencias en materia de agricultura, las de reforma y desarrollo agrario, y las de conservación de la naturaleza, con lo cual puede afirmarse que se cierra la previsión competencial para las comunidades que accedieron a la autonomía por la vía del referido artículo 143.

Este es un breve recorrido cronológico sobre el proceso de transferencias. Su contrapartida, y lo que posibilita el ejercicio de tales competencias, son los recursos financieros ligados a ellas.

—¿Cómo se está cumpliendo, a su juicio, el principio de solidaridad expresado en los artículos 2 y 138 de la Constitución Española? ¿Cómo valora Vd. los problemas de financiación de las comunidades autónomas?

—En una primera etapa, en el denominado período transitorio, la financiación atiende a dos apartados:

a) Se introduce el concepto de coste efectivo, que se dirige a procurar la financiación para cubrir este coste por los servicios transferidos.

b) El Fondo de Compensación Interterritorial, para gastos de inversión nueva.

Tal financiación, desde el punto de vista de los

objetivos que pretende, lleva en su seno ciertas y evidentes carencias, dejando aparte la cuestión de su cuantía y suficiencia, sobre todo en lo relativo al Fondo. Tales carencias pueden concretarse fundamentalmente en que se trata de una financiación ligada y condicionada, lo que dificulta la autonomía de gasto de la comunidad autónoma, y se concreta en que la aplicación de los recursos queda impuesta a la comunidad. Ello es evidente respecto al Fondo de Compensación, lo que, en definitiva, ha limitado la política económica de la comunidad autónoma.

Las previsiones normativas sobre financiación de las comunidades autónomas dan lugar a la negociación de la financiación, y se entra en el período definitivo, en el que los recursos financieros de los que dispondrán las comunidades autónomas, atienden a dos objetivos:

1) Que las comunidades, por medio de estos recursos, puedan prestar los servicios públicos asumidos.

2) Dar efectividad al principio de solidaridad, al que se refieren los artículos 2 y 138 de la Constitución.

Ello se articula en dos bloques:

a) Bloque de financiación incondicionada, para el que las comunidades gozan de autonomía plena en la aplicación del gasto.

b) Bloque de financiación condicionada, destinado a hacer efectivo el principio de solidaridad, concretado en el Fondo de Compensación Interterritorial.

Tal diferencia representa un adelanto en cuanto a la autonomía financiera de las comunidades. Respecto a la Comunidad Autónoma de Extremadura, ello posibilita dar nuevos impulsos a la política económica.

En el período transitorio, la imposibilidad normativa, puesto que el único mecanismo financiero con incidencia en el desarrollo regional era el Fondo de Compensación, determina una política económica cuyo eje básico era la provisión de infraestructura económica y social.

Suficientemente conocidas eran las carencias que una región subdesarrollada como Extremadura mantenía en este campo al inicio del período autonómico, y puede afirmarse, que estas deficiencias han sido subsanadas o están en vías de

serlo. Hoy la situación de Extremadura respecto a infraestructuras es muy otra, y con esta base puede ser abordado de forma coherente su desarrollo, siendo posible mirar al futuro con cierto optimismo.

Pero es el nuevo sistema de financiación, al permitir un bloque de financiación incondicional, el que ha hecho posible dotar a esa política económica de ciertas dosis de flexibilidad, atendiendo a nuevos objetivos.

Junto a la provisión de infraestructura, que va a continuar, y a la que sigue dirigiéndose el Fondo de Compensación, en la que a pesar de las realizaciones son muchas las carencias aún existentes, aparecen nuevas prioridades, concretadas fundamentalmente en el apoyo a los sectores productivos.

Aspectos de estas prioridades son políticas sectoriales ya en marcha que, contemplando las particularidades de Extremadura, buscan en último extremo un crecimiento económico por encima de la media nacional, para acercar los niveles de Extremadura a los existentes en el conjunto de España, incidiendo positivamente sobre el empleo.

Tales políticas sectoriales pretenden, con carácter de generalidad, la puesta al servicio de ese objetivo de desarrollo del potencial endógeno regional, incidiendo en aquellos aspectos productivos donde Extremadura goza de mayores posibilidades. En tal sentido, puede señalarse:

a) Respecto al sector agrario, aumento de la producción final, incidiendo especialmente sobre la comercialización e industrialización.

b) Respecto al sector industrial, apoyo a la industrialización de Extremadura, mediante una política de incentivos y atracción de capitales, así como con la creación de un sector público regional, para lo que la creación de la Sociedad de Fomento Industrial de Extremadura, ya actuando, ha sido un primer paso.

c) Respecto al sector terciario, potenciación del turismo y reforma de las estructuras comerciales.

En resumen, el nuevo sistema de financiación hace viable dotar de nuevos bríos a la política económica que ha diseñado y puesto en práctica la Junta de Extremadura, y cuyos resultados, en cuanto a crecimiento económico y mejora del empleo, confirman la validez de esa política.

*—¿Cómo está repercutiendo en la construcción del Estado de las Autonomías la incorporación de España a la CEE?*

—Otro aspecto, también con una incidencia significativa, ha sido y es la incorporación de España a la Comunidad Económica Europea. Este hecho, a la vez que supone un desafío de modernidad, al que debe responder el sistema productivo regional, brinda nuevas posibilidades de financiación, cuyo aprovechamiento abre nuevas perspectivas. Nos referimos a los fondos estructurales para el desarrollo regional, fundamentalmente Fondo Europeo de Desarrollo Regional y Fondo Social Europeo, los unos para la provisión de ciertas infraestructuras, y los otros para acciones sobre la creación de empleo. Ambos fondos ya han aportado recursos importantes a Extremadura, siendo un objetivo del ejecutivo regional la máxima incidencia de tales ayudas, para lo que la firma del Acta Unica Europea supone unas expectativas inmejorables, toda vez que los fondos estructurales serán doblados en cuanto a su cuantía.

*—¿Cómo se valora desde la Comunidad de Extremadura el proceso de transferencia de competencias y de sus correspondientes recursos financieros a las comunidades autónomas?*

—Para acercarnos al futuro de la financiación, conviene volver la vista al pasado y presente de ésta.

La estructura financiera diseñada para las comunidades autónomas se orienta a los principios básicos establecidos de: a) garantía de coste efectivo; b) autonomía financiera; c) coordinación, y d) solidaridad.

El principio de garantía de coste efectivo, cuyo objetivo o finalidad consiste en que la comunidad autónoma reciba financiación adecuada al coste de los servicios que asume mediante transferencia, ha sido el procedimiento más rápido para poner en funcionamiento el proceso autonómico. Lógicamente ha contado con una serie de deficiencias que se han mostrado a lo largo del tiempo, aunque el principal inconveniente para comunidades autónomas como la nuestra ha sido contar con una deficiente dotación de servicios públicos en el momento inicial de arranque, es decir, se parte de una situación de desequilibrio regional importante que el principio de garantía de coste efectivo no resuelve. No obstante, en la elaboración de la

LOFCA se prevén los mecanismos de corrección, artículo 15, garantía de los servicios mínimos fundamentales y artículo 16 FCI. El primero no se ha puesto aún en funcionamiento, y el segundo, aunque viene desempeñando una labor eficiente en el marco de dotación de macroservicios públicos (grandes obras), sin embargo, no ayuda de forma definitiva a corregir los desequilibrios regionales en dotación de esos servicios, al no permitir la financiación de los gastos corrientes (personal y gastos de bienes corrientes y servicios) generados por la realización de esas inversiones.

Ante esta disyuntiva, la salida para gestionar el volumen de recursos asignados vía FCI es la realización de obras que, en su gestión posterior, no conlleven incrementos de gasto corriente.

En cuanto al principio de autonomía financiera, puede decirse que esta autonomía es muy limitada. La captación de recursos por la comunidad se reduce a la recaudación de las tasas afectas a la gestión de las competencias asumidas y a la recaudación de los conceptos fiscales cedidos.

La comunidad autónoma, hasta ahora, no ha hecho uso de las posibilidades que le concede el artículo 6 de la LOFCA en cuanto a la creación de tributos propios. Teniendo en cuenta la situación económica de esta región, no parece conveniente un incremento de la presión fiscal en la región vía creación de nuevos impuestos, y se ha considerado más aceptable incrementar los recursos a través de mejorar la gestión recaudatoria, de forma que no se grave más a quienes vienen regularmente cotizando.

Esta autonomía financiera ha supuesto durante el año 1987 el 15,68 por 100 del total de los recursos gestionados a través del Presupuesto.

El principio de coordinación acentúa la limitación de la autonomía financiera en los campos presupuestados, sistema de ingresos y garantía de equilibrio económico.

Respecto al principio de solidaridad y al Fondo de Compensación Interterritorial, estamos pendientes de la posible modificación de la Ley del Fondo. Esta comunidad autónoma centra sus aspiraciones en detener las sucesivas minoraciones que la cuantía de este mecanismo ha ido experimentando, para que siga teniendo contenido en cuanto a hacer posible el principio de solidaridad.

A su vez, siete años de aplicación práctica del Fondo determinan la aparición de ciertas desviaciones en cuanto a su distribución. Por estas razones, deben estudiarse exhaustivamente los criterios de distribución, para asegurar a las comunidades autónomas menos desarrolladas una mayor participación relativa. Sobre este particular, y a título de ejemplo, el criterio de distribución basado en el saldo migratorio, que se incluyó como un indicador del grado de desarrollo, hoy no responde a la realidad, pues si anteriormente la atracción migratoria era consecuencia de la pujanza de ciertas regiones, el retorno a los lugares de origen de la población emigrada no responde, principalmente, a una pujanza de signo inverso, sino a la falta de expectativas en el lugar de emigración.

—*¿Cuáles son las posibilidades de crecimiento de su comunidad autónoma?*

—En relación al crecimiento económico futuro de Extremadura, puede juzgarse como esperanzador. El grado de utilización de la capacidad productiva regional es todavía bajo, hecho que hace técnicamente factible el acercamiento a su óptimo de utilización. Así, desde una consideración interna, los recursos productivos reales son en la actualidad cuantitativa y cualitativamente muy inferiores a los potenciales. Bajo otra perspectiva, las oportunidades que ofrece el entorno a la economía regional han sido escasamente aprovechadas en el pasado. Estas características conforman la potencialidad de crecimiento futuro.

Habiéndose conseguido durante el transcurso de la pasada legislatura dotar a la comunidad autónoma con unos niveles mínimos de infraestructura económica que auspiciaran el crecimiento económico futuro, puede ya esperarse una mayor efectividad en la política económica, en el pasado totalmente constreñida por este estrangulamiento estructural.

En la imperante concepción de la planificación regional, debe propugnarse el crecimiento equilibrado de todos y cada uno de los sectores económicos. Desatender este extremo, tal como se hizo secularmente en Extremadura bajo las directrices de la anterior planificación centralizada, abocaría siempre a la mera consecución de moderados crecimientos sectoriales. Esta tendencia es absolutamente indeseable en criterios de la Junta de Extremadura.

El sector agrario presenta una gran capacidad productiva en el momento presente, cuyo grado de utilización deberá ser incrementado, al objeto de una mayor generación de excedentes financieros que permitan el desarrollo endógeno regional. El crecimiento del sector se centra en la potenciación y orientación de las producciones agrarias y en la reforma de sus estructuras, a través fundamentalmente de la intensificación de los regadíos y la diversificación de sus producciones, fomento de la ganadería extensiva, aumento de la repoblación forestal y mejor aprovechamiento del ecosistema dehesa. Otro aspecto crucial para el desarrollo del sector primario es el de fomento de la industrialización agraria, logrando que sea capaz de elaborar y transformar las producciones regionales, de forma que el valor añadido producido se genere en la región, y que, conjuntamente con el de vertebración del sector cara a la comercialización, completan el espectro de un potencial crecimiento.

La actividad constructora presenta asimismo un gran potencial de crecimiento futuro. Conseguidos ya unos mínimos de infraestructura económica y de equipamientos sociales, la actividad deberá mantenerse, con el fin de alcanzar una pronta nivelación con los *stocks* nacionales de edificación y obra civil.

El desarrollo del sector industrial es una necesidad perentoria para Extremadura. En la consecución de este objetivo queda comprometida la pretendida redistribución de la población activa regional, excesivamente concentrada en el sector primario, el desarrollo intersectorial equilibrado y mayores crecimientos económicos.

Los instrumentos innovadores de esta política pueden singularizarse en la Sociedad de Fomento Industrial de Extremadura, promotora pública de proyectos, y en las ventajosas líneas de crédito de la Junta de Extremadura con destino a las PYMES.

En el fomento del sector comercial se encuentra otra estrategia de crecimiento. La limitada absorción interna de nuestras producciones hace imperativa la orientación exterior de nuestro comercio.

El sector turístico, el de transporte y el de comunicaciones presentan igualmente buenas perspectivas de crecimiento. Con su desarrollo deberá corregirse la deseconomía de la situación perifé-

rica regional, propiciando los flujos turísticos y comerciales a través de nuestro territorio.

El crecimiento de la economía regional parte de una situación presente radicalmente distinta a la de hace un lustro —caracterizada por la importante y reiterada inversión pública materializada en ella— por la recuperación paulatina de la renta regional, que está teniendo su consecuente efecto dinamizador sobre las inversiones inducidas y por la mantenida moderación de las tensiones inflacionistas durante los últimos tres años.



**«Autonomía financiera  
y autonomía política son  
dos fenómenos  
indisolublemente unidos»**

**Fernando González Laxe**  
Presidente de la Junta de Galicia

*Fernando González Laxe es el presidente autonómico que menos tiempo lleva en el cargo, ya que accedió a la Presidencia de la Junta de Galicia a finales de septiembre de 1987. Nacido en La Coruña, en 1952, es economista y experto en el sector pesquero, habiendo sido Subdirector General de Pesca del gobierno preautonómico gallego, primer Teniente de Alcalde del Ayuntamiento coruñés y Director General de Ordenación Pesquera y Relaciones Pesqueras Internacionales del gobierno central.*

—¿Cómo valora usted el proceso autonómico español?

—No es nuestro deseo pecar de triunfalistas, pero creemos que el cambio originado en España en los últimos años, consecuencia directa de la implantación del nuevo Estado de las Autonomías, diseñado por la Constitución de 1978 y los estatutos que progresivamente fueron aprobando las comunidades autónomas, es un acontecimiento histórico de primera magnitud.

Todo los problemas surgidos en su implantación, los conflictos entre las distintas administraciones, los recursos ante el Tribunal Constitucional, incluso las pequeñas crisis, no son suficientes para ocultar la absoluta normalidad, si lo contemplamos desde una perspectiva histórica, del proceso.

Hoy en España se juzga a los gobiernos autonómicos por lo que hacen, o por lo que dejan de hacer, pero no se cuestinan su legitimidad. El presidente de una comunidad autónoma es la máxima autoridad del Estado dentro de un territorio, muestra palpable de la necesaria e ineludible integración de las distintas administraciones que conforman el nuevo Estado de las Autonomías.

La existencia, y coexistencia, de 17 comunidades autónomas, 17 estatutos aprobados, 17 gobiernos y 17 parlamentos autonómicos, con el resto de los entes públicos de nuestro Estado, a tan pocos años del comienzo del proceso de implantación, es quizás suficiente prueba del indudable éxito a que antes hacíamos referencia.

—¿Cómo se está cumpliendo, a su juicio, el principio de solidaridad expresado en los artículos 2 y 138 de la Constitución Española?

—Efectivamente, el principio de solidaridad impregna el texto constitucional desde su mismo comienzo, en el artículo 2, que luego se concreta en el 138.

Pero no sólo es en este ámbito de generalidad donde se relacionan directamente autonomía y solidaridad, sino también en la más específica regulación del famoso Título VIII de la Constitución. De esta forma, en el artículo 156 se hace mención de la autonomía financiera de las comunidades autónomas, que hace referencia al principio de solidaridad entre todos los españoles.

Pero será el artículo 158 el que introduzca, en

sus dos apartados, los preceptos más relevantes y que mayor desarrollo han tenido hasta ahora para el cumplimiento del principio de solidaridad. En su primer apartado se habla de la garantía de un nivel mínimo en la prestación de los servicios públicos fundamentales, que luego ha tenido su desarrollo en el artículo 15 de la Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas. En su apartado segundo se sientan las bases para la constitución del Fondo de Compensación Interterritorial, que se ha hecho efectiva por la Ley 7/1984, de 31 de marzo.

Desde Galicia estamos muy interesados, es obvio, en que se lleven a la práctica los principios por los que tanto la Constitución como las leyes que la desarrollan tratan de garantizar la solidaridad entre los pueblos de España. En ese sentido, no podemos sentirnos completamente satisfechos del ritmo seguido seguido hasta el momento.

En efecto, la nivelación de los servicios mínimos no se ha puesto en marcha y el Fondo de Compensación ha reducido su cuantía en los últimos años, lo que minimiza su repercusión en la lucha contra los desequilibrios interterritoriales.

Bien es cierto que con la entrada de España en la CEE se genera un importante flujo de recursos que, por medio de los fondos estructurales, persiguen los mismos fines. También es cierto que la definitiva regulación de los incentivos regionales en España, íntimamente ligada con lo anterior, sienta las bases de una política de solidaridad más coherente y homogénea en sus contenidos y más cuantiosa en los recursos.

De todos modos, no puedo dejar de expresar que una comunidad autónoma como Galicia no podrá, mientras su situación relativa siga siendo la misma, sentirse definitivamente satisfecha en sus exigencias de cumplimiento del principio de solidaridad.

*—¿Cómo valora usted los problemas de financiación de las comunidades autónomas?*

—Antes hacíamos referencia, tangencialmente, al problema de la financiación cuando citábamos el artículo 156 de la Constitución.

Autonomía política y autonomía financiera son dos conceptos indisolubles, y en ningún caso puede pensarse que se ha conseguido el primero si el segundo no se confirma. De ahí que considerásemos que era necesario delimitar conve-

nientemente el sistema de financiación apropiado para poder ejercer las competencias que las comunidades autónomas fuimos asumiendo.

La complejidad del proceso se puso de manifiesto en el llamado período transitorio, en el que el sistema de coste efectivo se mostró totalmente insuficiente para atender las necesidades de financiación de los servicios transferidos.

Con la aprobación por todas las comunidades autónomas del sistema definitivo de financiación, hemos entrado en la senda de la normalidad, normalidad que no puede hacernos olvidar que todavía subsisten ciertos problemas entre la Administración central y las autonómicas, a los que no se les ha dado solución.

Al haberse realizado ciertas transferencias en condiciones financieras no muy justas, hay pendientes algunas reivindicaciones sobre la cuantía de los fondos a recibir por las comunidad, aunque porcentualmente no son muy relevantes.

Los tributos cedidos a las comunidades autónomas son de escasisima importancia, con lo que se produce una cierta ficción a la hora de dotarlas de capacidad fiscal. Es, pues, necesario proseguir en el camino de una mayor corresponsabilidad fiscal, si bien el problema es más político que financiero.

Quedan, pues, algunas cuestiones que resolver en el intrincado mundo de la financiación de las comunidades autónomas, pero no podemos olvidar que se ha avanzado notablemente en muy poco tiempo, en especial en los últimos años, y que en estos momentos existe un marco estable y con contenido suficiente como para que los conflictos no afecten a los grandes principios del sistema.

*—¿Cómo está repercutiendo en la construcción del Estado de las Autonomías la incorporación de España a la CEE?*

—No podemos negar que la coincidencia en el tiempo de la entrada de España en las Comunidades Europeas con la construcción del Estado de las Autonomías ha supuesto ciertas dificultades añadidas al ya difícil proceso. Más, quizás, para la ciudadanía y su comprensión del papel de cada instancia gobernante que para el propio Estado.

La existencia de tres niveles de gobierno y la cesión de parte de la soberanía y competencias

de los dos exclusivamente españoles, el central y el autonómico, han supuesto ciertas indefiniciones, ambigüedades y conflictos entre ambos que en otro caso no habrían ocurrido.

Pero en ningún caso se puede pensar que el marco comunitario va a suponer la desaparición o, cuando menos, la depreciación del *rol* que las comunidades autónomas jugarán en la construcción de la nueva Europa de las regiones, en la que tienen reservado un relevante papel.

Es cierto, sin embargo, que es preciso definir convenientemente, y hasta el momento no se ha hecho, la responsabilidad de cada instancia respecto de las relaciones con Bruselas, so pena de desvirtuar la funcionalidad del Estado de las Autonomías, al asistir a una lucha de protagonismo ante las autoridades comunitarias que tendría como único perdedor al conjunto de nuestro Estado.

Aceptando pues que la entrada en Europa no ha retardado el proceso de construcción del Estado de las Autonomías, lo que ya de por sí es positivo, me gustaría señalar que la coincidencia de la política comunitaria de desarrollo regional con uno de los más incuestionables principios que dieron origen al propio Estado de las Autonomías, el de la lucha contra los desequilibrios territoriales, es un punto de sustento de la necesaria convivencia de las tres instancias: la autonómica, la estatal y la comunitaria. En particular, Galicia será siempre fiel valedora de dicha coexistencia, en el entendimiento de que es el sistema más eficaz para la construcción de una Europa de las regiones más justa y solidaria.

—*¿Cómo se valora desde la Comunidad de Galicia el proceso de transferencia de competencias y de sus correspondientes recursos financieros a las comunidades autónomas?*

—Ya he respondido en gran parte a esta pregunta anteriormente, al manifestar mis opiniones sobre el sistema de financiación de las comunidades autónomas.

Aunque Galicia no ha concluido todavía el proceso de transferencias, y por lo tanto no podemos hacer una evaluación definitiva del mismo, creemos que se ha conseguido con normalidad, con una duración mayor de lo previsto y con los conflictos lógicos a la hora de las valoraciones; aunque hoy tenemos pendientes algunos traspasos importantes, en los que el problema principal para

el acuerdo es precisamente la valoración de los recursos financieros que les corresponden.

De todas formas, y como ya hicimos anteriormente, en estos asuntos conviene tener visión histórica. Desde ese punto de vista, creo que hay la suficiente concordancia entre las funciones y servicios transferidos y los recursos entregados por la Administración central, si lo valoramos globalmente.

En pocos años se ha terminado satisfactoriamente el proceso de transferencias a la mayor parte de las comunidades autónomas españolas, exceptuando las históricas, a causa de su mayor complejidad y volumen, dando un vuelco total al reparto de competencias entre las distintas administraciones españolas en muy pocos años.

—*¿Cuáles son las posibilidades de crecimiento de su comunidad autónoma?*

—No conviene olvidar que la economía gallega, y por lo tanto sus posibilidades de crecimiento, está íntimamente ligada a la española, dada la gran integración de aquella en ésta. Las buenas perspectivas, consolidadas en los últimos dos años, hacen que seamos optimistas respecto a las posibilidades de crecimiento a corto y, quizá, medio plazo.

Pero la economía gallega soporta importantes desajustes estructurales, que obligan a plantarse la necesidad de proceder a efectuar reformas de cierto calibre si queremos que pueda seguir, cuando menos, la senda de crecimiento de la española

La entrada en la CEE y, en particular, el Acta Unica son a la vez acicate y peligro para Galicia. Si no somos capaces de realizar las reformas necesarias, de adaptar nuestros modos y procesos productivos y de distribución, de modificar algunos de nuestros hábitos, la economía gallega irá alejándose progresivamente de los niveles de bienestar que caracterizan a la mayor parte de las regiones europeas.

En todo lo anterior juega un papel fundamental la propia Junta de Galicia. De ahí que de su actuación dependa en buen grado el que la economía gallega consolide sus expectativas de crecimiento, compitiendo, en pie de igualdad, con las otras economías peninsulares e, incluso, europeas.

El gobierno que yo presido, consciente del im-

portante papel que le toca en esta cuestión, ha aprobado unos Presupuestos de la Comunidad Autónoma que, con la mirada puesta en la fecha clave de 1992, emprenden las acciones necesarias para la adecuación de la economía gallega, utilizando todos los mecanismos que nuestro Estatuto de Autonomía nos ofrece, y sin olvidar las posibilidades que las políticas comunitarias otorgan a las regiones con niveles medios de desarrollo insuficientes.



**«Habrá que ir a una organización próxima a la de un Estado federal»**

**Joaquín Leguina**  
Presidente de la Comunidad Autónoma de Madrid

*El presidente de la Comunidad Autónoma de Madrid, Joaquín Leguina, nació en Villaescusa, Cantabria, en mayor de 1941. Licenciado y doctor en Ciencias Económicas, su especialidad académica es la Demografía, rama en la que amplió estudios en la Sorbona parisina. Poseedor de un amplio historial académico, ha sido uno de los líderes de la Federación Socialista Madrileña desde su constitución moderna.*

—Este año se cumple el décimo aniversario de la aprobación de la Constitución Española, una de cuyas innovaciones más importantes es la consagración del Estado de las Autonomías. ¿Cuál es su valoración de lo conseguido hasta ahora y qué mejoras o reformas, en su caso, cabría introducir?

—La valoración que pueda hacerse del proceso autonómico que está teniendo lugar en España debe de abordarse, probablemente, desde tres puntos de vista.

En primer lugar, hay que hacer referencia al grado de descentralización del sector público alcanzado realmente, en términos del peso de los distintos niveles de gobierno en el reparto del poder político.

En este sentido, parece incuestionable —desde la perspectiva de cualquier indicador que se quiera utilizar al respecto— que en pocos años ha tenido lugar en España un espectacular proceso de descentralización del aparato del Estado que ha permitido alcanzar niveles de gobierno subcentrales para los que, en algunos otros países, se han necesitado décadas.

En segundo lugar, a lo largo de este proceso de transformación del Estado, han ido surgiendo disfuncionalidades importantes y han quedado algunos problemas sin resolver. La falta de automatismo y la insuficiencia de recursos asociados al sistema de financiación autonómica, la resistencia de algunos núcleos de la Administración central a ser transferidos o a perder el control sobre ciertas esferas de poder, la insuficiente colaboración entre las comunidades autónomas y las instituciones generales del Estado, o la desigual distribución de competencias entre las distintas comunidades autónomas son algunos ejemplos ilustrativos de los problemas creados a lo largo de esta etapa.

Ahora bien, lo sorprendente sería que el proceso de descentralización autonómica no hubiese acarreado ninguna dificultad; las ha habido y, probablemente, las seguirá habiendo, pero lo importante es la voluntad política demostrada de enfrentarse a ellas, con el firme propósito de evitar que se enquisten o puedan llegar a cuestionar el camino recorrido.

Y finalmente, el tercer vector que delimita la cuestión sería el de sopesar el papel desempeñado por los distintos niveles de gobierno subcentrales

en la gestión de los asuntos de su responsabilidad. En este sentido, habría que resaltar dos elementos que han dado, en muchos casos, y deberían dar en otros, carta de naturaleza a las comunidades autónomas en su corta trayectoria.

Por un lado, la gestión eficaz de determinados servicios públicos, que sólo en el marco territorial autonómico puede resultar positiva. Los transportes, la sanidad, el abastecimiento de aguas, etcétera, presentan problemas de escala que trascienden a los municipios y que requieren de un órgano administrativo adecuadamente dimensionado para su tratamiento. Las comunidades autónomas aparecen así como elemento de utilidad política especializado en la prestación de servicios públicos fundamentales, y han sido protagonistas de soluciones esperadas durante años.

No menos importancia tiene un segundo aspecto, el de la solidaridad social. Corregir desigualdades intraterritoriales, o paliar los efectos de la pobreza y la marginalidad, o contribuir a reconstruir el tejido productivo y de equipamientos colectivos son actuaciones fundamentales que han asumido los gobiernos regionales, demostrando así su utilidad social.

Contestando a la segunda parte de su pregunta, hay que tener en cuenta que los niveles de autonomía alcanzados no son todavía los que podrían establecerse como punto de referencia a la luz de la situación existente en otros países, y de las aspiraciones explícitamente manifestadas por las diferentes comunidades autónomas. Lo cual supone, por tanto, que el proceso de descentralización debe continuar y ampliarse, sobre todo, a los gobiernos locales, que han quedado relativamente relegados durante toda esta etapa.

De acuerdo con este planteamiento, me parece imprescindible dirigir los pasos hacia un modelo, previamente definido por el consenso general de las fuerzas socio-políticas, que se sustente en unos puntos de acuerdo básicos:

- El Estado de las Autonomías previsto en la Constitución de 1978 —aunque explícitamente los límites del modelo no se encuentran dibujados en la misma— habrá de concretarse en una forma de organización más próxima a un estado federal que a otros posibles modelos.

- La desigualdad en las competencias autonómicas genera desigualdad en los derechos de los ciudadanos. En una sociedad democrática, esta

situación es necesariamente inestable, precisamente por ser injusta. Por ello, es preciso conseguir una igualación sustancial de los niveles competenciales de todas las comunidades autónomas.

- El Estado se fundamenta en tres niveles diferenciados de poder público: central, autonómico y local. Lo esencial es definir el marco competencial asignado a cada nivel, estableciendo técnicas de colaboración entre las diversas administraciones y diseñando un modelo de financiación generalista que, partiendo de la autonomía, la suficiencia y la solidaridad como principios rectores, contemple la totalidad de los niveles de organización territorial e introduzca mecanismos de corresponsabilidad, tanto para la Administración central como para las comunidades autónomas y los entes locales.

- En todo caso, el modelo y los principios básicos que lo inspiren habrán de sustentarse en un consenso generalizado entre todas las fuerzas socio-políticas.

*—¿Hasta qué punto se está cumpliendo el principio de solidaridad entre las distintas comunidades autónomas y en qué medida el Fondo de Compensación Interterritorial es un instrumento útil en este sentido?*

—La solidaridad, tan generosamente invocada por nuestra Constitución, es un concepto más fácil de intuir que de definir; es decir, su dificultad radica en su concreción específica.

Para propiciar la solidaridad interterritorial, la Constitución establece dos mecanismos de actuación: uno con carácter imperativo, el Fondo de Compensación Interterritorial; y otro de naturaleza potestativa, el Fondo de Nivelación de Servicios.

El FCI aparece configurado en el texto constitucional como un instrumento destinado a hacer efectivo el principio de solidaridad interterritorial, objetivo éste asimismo contemplado en la LOFCA y en la propia Ley de FCI. Ahora bien, como consecuencia de la aplicación, durante el período transitorio, de la metodología del coste efectivo, el FCI ha tenido que desempeñar a la vez el papel de instrumento de solidaridad y de suficiencia financiera, puesto que por él tuvieron que canalizarse la totalidad de las nuevas inversiones asociadas a los servicios transferidos.

Esta situación de ser un solo instrumento que se dedica a dos fines —redistribuir y financiar las necesidades de ampliación de capital público en las comunidades autónomas— introdujo una cierta desnaturalización en el FCI, porque hubiera sido una casualidad que fuera capaz de cumplir simultáneamente, ambos objetivos. Tal casualidad, desafortunadamente, no se produce y, en consecuencia, no queda nada claro en qué medida haya satisfecho cada uno de ellos.

Además, el FCI ha sido, durante el período transitorio, una fuente de desequilibrios financieros para las comunidades autónomas, porque las inversiones financiadas con cargo al FCI generan unos gastos corrientes de funcionamiento para los cuales las comunidades autónomas no disponían de una financiación específica. Y en fin, el FCI es un instrumento mal definido, en la medida en que no parece haber una adecuación entre lo que se quiere compensar o redistribuir y los criterios de distribución empleados.

Por todo ello, se ha llegado a decir que el FCI, planteado de esta manera, conseguiría crear infraestructuras en las comunidades más pobres y despobladas, pero no donde el déficit de tales infraestructuras pueda ser mayor como resultado de los movimientos migratorios recientes y de la crisis industrial. Madrid es, al respecto, un ejemplo relevante.

En el sistema definitivo se siguen manteniendo los criterios del FCI, pero, para algunas comunidades, hasta un 30 por 100 del mismo puede ser utilizado para cofinanciar proyectos de inversión junto con recursos procedentes del FEDER. Este es un cambio en la dirección correcta, porque identifica al FCI como un instrumento de desarrollo regional de una forma mucho más clara y directa que el sistema anterior. Asimismo, un punto clave en la configuración del sistema definitivo es la decisión de que un 25 por 100 de los recursos que hasta ahora habían sido distribuidos a través del FCI pase a repartirse como financiación incondicionada.

En segundo lugar, todavía no se han instrumentado las asignaciones presupuestarias para la nivelación de servicios fundamentales en las comunidades autónomas a que hace referencia el artículo 158 de la Constitución. Ello obedece, entre otras causas, a los problemas que plantea dicha nivelación, tanto por el incremento del gasto público que supone y su incidencia sobre el

déficit presupuestario como por la dificultad para definir el grado en que hayan de ser nivelados los servicios públicos fundamentales y el plazo en que tal nivelación deba lograrse.

Con todo, es preciso encontrar soluciones aceptables para instrumentar estos fondos de nivelación, ya que se trata de una pieza clave en cualquier política redistributiva.

*—¿Cómo puede encajarse el proceso de construcción del Estado de las Autonomías en la integración europea prevista en el Acta Unica Europea?*

—El Acta Unica Europea no puede considerarse como la etapa final de un proceso, sino como un paso más hacia la plena integración y cohesión económica y social de los países comunitarios, y hacia el perfeccionamiento y ampliación de los ámbitos de actuación de las instituciones políticas europeas.

En efecto, el Acta Unica plantea la necesidad de seguir profundizando en la configuración de un mercado sin fronteras interiores, en el que la libre circulación de los factores esté garantizada. Pero, al mismo tiempo, consciente de que en la CEE hay un reparto desigual de la riqueza, y de que no se puede progresar hacia una integración económica más estrecha si las disparidades regionales no disminuyen, promueve el fortalecimiento de las políticas encaminadas a mejorar la cohesión redistributiva y a reducir los desequilibrios y retrasos de las regiones menos desarrolladas.

En el Acta Unica se recogen las últimas tendencias de la política regional comunitaria y se hace hincapié en la utilización conjunta de todos los fondos estructurales de la CEE con el fin de apoyar el desarrollo de las regiones más desfavorecidas y de aquellas industriales en declive que necesitan de una reconversión profunda. Lo cual significa que la cuestión regional está cada vez más en el centro de las preocupaciones y de la problemática a la que se enfrentan las instituciones comunitarias.

Pero, además, el Acta Unica supone una reforma de los Tratados que instituyen las Comunidades, intentando una ampliación y definición de su ámbito de actuación, del mismo modo que instrumenta un procedimiento y reparto de poderes con el que se fija un nuevo equilibrio institucional.

Ello supone, dado el sistema de atribución competencial de la Comunidad Europea, reconocer un proceso creciente de pérdida de competencias a favor de las instancias europeas. La pérdida competencial por asunción de las materias por órganos comunitarios se deriva de la firma del Tratado de Adhesión, y afecta por igual al Estado y a las comunidades autónomas. Pero este no es el núcleo central de la cuestión; las comunidades autónomas reclaman, con justicia, un papel relevante en el proceso de formación de la voluntad estatal. Es decir, si el Estado actúa como una persona única, su voluntad debe responder a su estructura compuesta. Por lo tanto, hay que crear los mecanismos oportunos para lograr —previamente a la presentación de las propuestas en los foros comunitarios— una participación eficaz de las comunidades autónomas en la formación de la voluntad del Estado respecto a las cuestiones que finalmente les afectan. Un número creciente de decisiones políticas se toman a escala europea y, para que los ciudadanos de cada comunidad autónoma tengan el sentimiento de que la CEE favorece el desarrollo de todos, es preciso que los poderes autonómicos participen activamente en la conformación de esas decisiones.

*—Una de las fórmulas que se ha citado como conveniente para repartir los recursos financieros entre la Administración central, la autonómica y la local es la del 50-25-25. ¿Cuál es su opinión al respecto?*

—Tratar de reducir a esquemas tan elementales un problema de esta naturaleza es, en principio, un empeño altamente inconsistente. Además, no es preciso acudir a fórmulas tan simplistas para conseguir un mayor automatismo en la financiación de los entes territoriales y, en todo caso, quedaría por dilucidar si el contenido de tal propuesta permite asegurar el principio de suficiencia financiera.

*—¿Cuál es la situación actual y cuales son las perspectivas de crecimiento de la economía de la Comunidad Autónoma de Madrid?*

—La economía madrileña ha venido experimentando durante los últimos años un proceso de crecimiento económico bastante significativo. Principalmente a partir de 1985, se están observando signos inequívocos de recuperación, y así, por ejemplo, el mercado de trabajo regional ha creado, en los tres últimos años, en torno a 200.000 em-

pleos netos, disminuyendo la cifra de parados en unas 80.000 personas, y situándose la tasa de paro cuatro puntos por debajo de la media nacional. El crecimiento del PIB y de la inversión productiva son, asimismo, muy satisfactorios, como lo son también otros indicadores significativos que «parametrizan» la actividad económica regional.

Por lo tanto, existen evidencias suficientes para pensar que la economía madrileña se ha adaptado mejor a la crisis que la de otras regiones del país, y va a salir reforzada dentro del modelo territorial que se consolidará en las próximas décadas. La modernidad y diversidad de su sistema industrial y, sobre todo, el dinamismo del sector terciario han propiciado ajustes relativamente rápidos y bien definidos, que están favoreciendo su capacidad de adaptación al cambio tecnológico y a las condiciones que exige el nuevo desarrollo de la sociedad post-crisis.

Ahora bien, no hay que olvidar que, en un mundo tan interdependiente como el nuestro, no es posible mantenerse al margen de la evolución económica internacional. Por el contrario, el comportamiento de las economías occidentales, sobre todo el de las de los países más avanzados, genera unos efectos inducidos que finalmente nos afectan, máxime a una región tan abierta y dinámica como es la Comunidad de Madrid. Sin embargo, en este sentido soy razonablemente optimista, y espero que las sombras que planean sobre el futuro de la economía mundial puedan ser superadas o, al menos, amortiguadas con rapidez.



**«Hay que aumentar la autonomía financiera que la Constitución reconoce a las comunidades autónomas»**

**Carlos Collado Mena**  
Presidente de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia

*Carlos Collado Mena, Presidente de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia, oriundo de Lorca, y nacido en Orleans (Francia) —sus padres eran exiliados políticos—, opina que ha sido mucho lo conseguido con el proceso autonómico, pero que hay que introducirle mecanismos de avance, que podrían ser de inspiración federal. Añade que hay que luchar para que el principio de solidaridad sea una realidad en España; comenta que hay que aumentar la autonomía financiera que la Constitución reconoce a las comunidades autónomas, y apunta que la integración de España a la CEE desembocará en una pérdida de la autonomía política de las comunidades autónomas. En cuanto a las posibilidades de crecimiento económico de la Comunidad de Murcia, se muestra claramente optimista.*

—¿Cómo valora usted el proceso autonómico español?

—El proceso autonómico español ha cumplido un primer estadio, que coincide casi en el tiempo con el período de cinco años para la ampliación de competencias a través de la reforma estatutaria. Ha sido una primera fase dedicada a crear las instituciones autonómicas, asumir las competencias previstas en cada uno de los estatutos de autonomía y consolidar un sistema de autogobierno regional, cambiando comportamientos reflejos provenientes del largo centralismo e implicando a todos los sectores en la construcción del Estado de las Autonomías.

El llamado hecho autonómico es ya irreversible por cuanto ha calado de forma pacífica en los ciudadanos españoles. Y ha llegado el momento de adentrarse en un segundo estadio, que debe estar, a mi juicio, presidido por dos ideas esenciales: la ampliación homogénea de competencias y la definición del modelo autonómico a seguir.

Por lo que se refiere a la primera, la Región de Murcia parte del hecho de haber sido la primera comunidad autónoma en finalizar el proceso de las transferencias estatutarias. Circunstancia que ha permitido acometer con holgura el desarrollo de sus máximas posibilidades.

La segunda idea esencial es definir el modelo autonómico, y está ligada a la anterior. Cuando las posibilidades competenciales se hayan desarrollado al máximo, ¿habrá que variar nuestro concepto actual del Estado de las Autonomías? Yo creo que muy probablemente sí. Por tanto, es preferible anticiparse al futuro e introducir, por la vía más adecuada, mecanismo y pautas de comportamiento superiores a la actual descentralización político-administrativa.

Hasta ahora la distribución competencial en la Región de Murcia no ha suscitado problemas. La Comunidad ha ejercido aquéllas que tiene en exclusiva y ha colaborado con la Administración estatal en las compartidas. Sin embargo, hay una franja de intereses no resuelta, a la que debería darse una solución institucionalizada. Me refiero a aquellos asuntos o materias de competencia estatal, pero que pueden considerarse de interés esencial para cada región. Si se avanzara en el esquema actual, como es deseable, habría que formalizar las relaciones para conseguir un foro permanente donde discutir esos asuntos, foro en el que participarían por igual todas las comunidades.

En definitiva, ha sido mucho lo conseguido con el proceso autonómico, pero hay que introducirle mecanismos de avance, que podrían ser de inspiración federal. Lo que no significa modificar la Constitución, ni iniciar un debate, que sin duda sería ácido, para enarbolar la bandera federalista. Creo que lo importante en este caso son los hechos, y el espíritu en que se inspiran, y desde esa perspectiva nada impide cambiar los esquemas de comportamiento para lograr una España cada vez más justa, desarrollada y equilibrada.

—¿Cómo se está cumpliendo, a su juicio, el principio de solidaridad expresado en los artículos 2 y 138 de la Constitución Española?

—El de solidaridad es uno de los principios fundamentales sobre los que se asienta la Constitución, la cual para hacerlo efectivo crea como instrumento principal el Fondo de Compensación Interterritorial. Y este Fondo, en su sistema provisional o transitorio, ha pretendido cumplir dos objetivos: corregir los desequilibrios económicos entre regiones y financiar la inversión nueva en los servicios transferidos.

Y es precisamente esa dualidad de objetivos lo que ha desnaturalizado el FCI y ha supuesto que lo reciban todas las comunidades autónomas. Aunque lo anterior no ha sido obstáculo para que cumpla su fin primordial; esto es, contribuir al desarrollo regional y corregir los desequilibrios existentes. Si bien hay que decir que este cumplimiento ha sido modesto, dada la progresiva pérdida de su cuantía y de su importancia relativa, que ha disminuido, sobre todo, en el llamado «sistema definitivo». No obstante, también hay que decir que esa disminución se ha compensado en parte con la aplicación del Fondo Europeo de Desarrollo Regional, a raíz de nuestro ingreso en la Comunidad Europea.

Por otro lado, el porcentaje de participación en los ingresos del Estado, tal como lo ha diseñado la LOFCA, también puede contribuir al cumplimiento del principio de solidaridad, pero su incidencia se ha visto reducida por el poco peso que tienen en su determinación los factores que lo ponderan y por adquirir un marcado carácter redistributivo.

Otro de los mecanismos diseñados por la LOFCA, las asignaciones de nivelación, no ha sido puesto en práctica todavía, a pesar de que puede contribuir a hacer efectiva la solidaridad.

Por otra parte, la LOFCA establece que las inversiones efectuadas directamente por el Estado se inspirarán en el principio de solidaridad, lo que se ha cumplido sólo de forma relativa.

En resumen, las disfunciones expuestas y el peso reducido que tienen los instrumentos diseñados para cumplir el principio de solidaridad deben conducirnos a una valoración realista de la situación, a una valoración positiva de lo existente y a luchar por que ese principio sea una realidad para España y para la Región de Murcia, sabedor como soy de lo difícil que es la tarea y de que no ha de cesar en el tiempo.

—*¿Cómo valora usted los problemas de financiación de las comunidades autónomas?*

—Con la entrada en vigor, el pasado año, del «sistema definitivo» de financiación autonómica se ha pretendido superar las deficiencias técnicas del modelo transitorio y aumentar la autonomía financiera y la descentralización del gasto público, en favor de las comunidades autónomas. El «sistema definitivo» se ha aprobado tras la aparición de hechos nuevos, como el ingreso en la Comunidad Europea y la consiguiente necesidad de conectar fondos estructurales, como el FEDER, o la entrada en vigor del IVA, que suprime tributos cedidos en detrimento de los recursos gestionados directamente por las comunidades autónomas.

El nuevo sistema tiene indudables aspectos positivos. Ha permitido superar el marco restrictivo impuesto por el coste efectivo, al utilizar criterios más homogéneos, coherentes y reveladores de la situación regional a la hora de asignar recursos a las comunidades autónomas. El actual modelo incorpora variables redistributivas, como el índice de riqueza relativa o el de esfuerzo fiscal, plenamente justificadas en un sistema de financiación de carácter solidario. Ello ha supuesto que la Región de Murcia aumente en unos tres mil millones sus recursos financieros.

Además, el sistema tiene una vigencia de cinco años, con mecanismos que permiten asegurar unas tasas mínimas y máximas de crecimiento en la financiación de cada autonomía, lo que evita incertidumbres, pues ya no hay que negociar cada año, y proporciona un marco estable que permite la planificación regional.

No obstante, el sistema actual no colma las aspiraciones políticas que nos hemos marcado

en esta materia. Aspiramos a que se incremente el grado de corresponsabilidad fiscal de las comunidades autónomas para superar la imagen de una Administración central que recauda y otra, la autonómica, que presta servicios financiados por los recursos impositivos.

Por otra parte, hay que aumentar la autonomía financiera que la Constitución reconoce a las comunidades autónomas. Eso se conseguiría, por ejemplo, con la cesión del IVA en su fase minorista, pese a los problemas técnicos que conlleva. En este contexto, existe la posibilidad de establecer recargos sobre los impuestos estatales cedidos y sobre el IRPF, pero la ausencia de una normativa armonizadora que desarrolle el principio recogido en la LOFCA origina dificultades jurídicas y políticas que, hasta la fecha, han hecho inviable su aplicación. Son cuestiones pendientes en las que debemos seguir trabajando para mejorar el actual sistema de financiación autonómica.

Por último, he de referirme al carácter uniprovincial de la Comunidad Autónoma de Murcia y a la suficiencia y autonomía que debe alcanzar como hacienda provincial. El sistema de financiación de estas haciendas, que está en fase de debate, debe de estar dotado de un automatismo semejante al sistema de las comunidades autónomas, que le puede servir de modelo, y contemplar la singularidad de las comunidades uniprovinciales.

—*¿Cómo está repercutiendo en la construcción del Estado de las Autonomías la incorporación de España a la CEE?*

—La incorporación a la Comunidad Europea se produce cuando empieza a consolidarse el Estado de las Autonomías, y este hecho puede afectar al esquema orgánico y funcional en el que se desenvuelve la acción pública. El Estado cede parte de sus competencias a la CEE e incluye en esta cesión algunas competencias autonómicas, pues la incorporación es del Estado, organizado territorialmente en municipios, provincias y comunidades autónomas, aunque el ingreso lo haya negociado sólo el gobierno de la nación. El resultado es que en las autonomías aparecen signos claros de reducción competencial.

Por eso, la intergración ha supuesto un proceso por el cual el poder se desplaza hacia órganos nacionales y, en último término, supranacionales. Este proceso, que se podría intensificar en el fu-

turo de forma paralela al aumento de competencias CEE, es posible que desemboque en una pérdida de la autonomía política de las comunidades autónomas, y éstas tienen la obligación de buscar mecanismos para participar de forma activa en la esfera comunitaria.

Lo anterior no debe entenderse como una contradicción con la idea de aumentar de forma homogénea las competencias de las comunidades autónomas, que debe hacerse en aquellas materias que caen fuera del ámbito de la CEE.

Estimo conveniente establecer canales de coordinación con la Administración central que no se limiten a potenciar las funciones ejecutivas derivadas de los actos jurídicos de la Comunidad Europea. No conviene, en absoluto, quedarse en la simple aplicación de la normativa comunitaria, sino que es conveniente adentrarse en el camino de la complementación normativa por parte de los legislativos autonómicos que, como en el caso murciano, tienen recogida esta facultad en su Estatuto de Autonomía.

Está muy claro que es un proceso difícil, en el que ya se han dado algunos pasos, aunque no con la rapidez que los plazos del período de adaptación impondrían.

Por otra parte, está pendiente de resolver la llamada «fase ascendente», esto es, la participación de las regiones en el proceso de formación de las decisiones comunitarias, que debería comenzar por participar en la formación de la voluntad nacional. La iniciativa de crear un consejo consultivo de regiones europeas, actualmente en negociación, es muy interesante; sin embargo, su articulación en el ámbito estatal está aún pendiente, y para cualquier comunidad autónoma supondrá un gran esfuerzo de preparación y de coordinación con las demás.

En resumen, estamos insertos en un proceso complicado y hacia cuyo final se avanza de forma excesivamente lenta.

—*¿Cómo se valora desde la Comunidad de Murcia el proceso de transferencia de competencias y de sus correspondientes recursos financieros a las comunidades autónomas?*

—El proceso de transferencia de competencias, que se inició a principios de los años 80, ha hecho posible la gestión de las competencias recogidas en el Estatuto de Autonomía, y ha permitido alcanzar un mayor nivel de autogobierno, aproxi-

mando la Administración a los ciudadanos. El modelo de financiación vigente durante estos años ha sido el soporte financiero de la gestión económica y nos ha llevado a alcanzar un nivel de descentralización del gasto impensable al principio del proceso democrático. Estos aspectos me permiten valorar positivamente el proceso, importante para consolidar el Estado de las Autonomías.

Ahora bien, esta valoración positiva no ha sido obstáculo para que durante años hayamos mantenido una actitud firme al señalar las deficiencias del sistema transitorio de financiación de las comunidades autónomas, aspirando a conseguir un mayor nivel de autonomía financiera. En la transferencia de recursos con los que atender las competencias asumidas se han puesto de relieve deficiencias que señalo brevemente: infravaloración de los servicios transferidos, escasa autonomía y corresponsabilidad fiscal, carácter deslizante del porcentaje de participación en los ingresos del Estado, y consiguiente negociación anual, e insuficiencia para financiar el coste de los gastos corrientes originados por las inversiones nuevas.

Estas deficiencias han obligado a las comunidades autónomas a realizar un mayor esfuerzo para ofrecer mejores servicios, en el sentido amplio de la palabra, a los ciudadanos. Pero ello no quiere decir que la valoración sea negativa, pues hay que considerar otros elementos, como la sustancial transformación del modelo de Estado, la brevedad en que se ha conseguido o la carencia de antecedentes.

Ha sido un proceso políticamente positivo, pero basado en un sistema de financiación con deficiencias técnicas y claramente insuficiente.

—*¿Cuáles son las posibilidades de crecimiento de su comunidad autónoma?*

—La Región de Murcia experimenta en los últimos años un notable desarrollo económico, favorecido por la reciente integración en la Comunidad Europea, aunque los efectos más beneficiosos se conseguirán cuando termine el período transitorio de la incorporación.

Sin embargo, la buena posición que ocupa la Región de Murcia en el contexto nacional se ha alcanzado sin que se hayan desarrollado plenamente todas sus posibilidades de desarrollo.

La agricultura ha sido tradicionalmente el sector motor por excelencia, y ha propiciado el creci-

miento de una industria alimentaria, junto con otra auxiliar, ambas de carácter endógeno, cuyas perspectivas son inmejorables. También se cuenta con una ganadería especializada en el porcino que, tras los recientes avances sanitarios, ha erradicado la peste porcina africana y se sitúa entre los sectores con mayores expectativas.

Ahora bien, la identificación de Murcia como región agrícola es una imagen poco fiel de la realidad, a la vista de la composición del producto interior bruto regional. La agricultura sólo supone alrededor del 10 por 100, frente al 24 por 100 de la industria más un 8 por 100 de la construcción. El proceso de terciarización de nuestra economía ha tenido por resultado el que un 58 por 100 del PIB pertenezca al sector servicios.

Dado el dinamismo que está teniendo la economía murciana, es previsible que todos los sectores productivos presenten buenas oportunidades de crecimiento, si bien las expectativas son más favorables en aquéllos que se ven potenciados por los recursos naturales de la región. Entre estos recursos destaca una climatología muy favorable, con incidencia en los cultivos (que obtienen ventajas respecto a otras zonas más frías) y en el turismo. Se pueden resaltar también los 250 kilómetros de litoral, que acrecientan las posibilidades turísticas, y de los que buena parte están sin explotar. Y, por último, se pueden destacar las buenas posibilidades para explotar energías renovables, como la solar, geotérmica o biomasa.

Existe otra gran oportunidad de crecimiento con la incorporación de una nueva fuente energética, el gas natural, que a partir de este año estará disponible en Cartagena.

Además, como recurso vital para la región, se cuenta con los caudales aportados por el trasvase Tajo-Segura que, gracias a las obras del post-trasvase, van a permitir la puesta en regadío de zonas no desarrolladas productivamente.

Asimismo, deben mencionarse las enormes ventajas que la mejora de comunicaciones va a significar en la región, con la construcción de varias autovías y carreteras.

Y, por último, están las posibilidades que supondrá para la iniciativa privada la declaración de Murcia como zona de promoción económica, que va a permitir el acceso al máximo de financiación comunitaria para los proyectos que se acojan a la Ley de Incentivos Regionales.



### **«Hay que erradicar cualquier situación de duplicidad administrativa»**

**Gabriel Urralburu**

Presidente de la Diputación Foral de Navarra

*Gabriel Urralburu es, a sus 37 años, uno de los presidentes de comunidad autónoma más jóvenes de España. Licenciado en Ciencias Teológicas y Morales, ingresó en el PSOE en 1973 y fue diputado en Cortes en las dos primeras legislaturas. Desde 1979 es parlamentario foral, ocupando la presidencia del gobierno navarro desde mayo de 1984. Dada la aritmética parlamentaria surgida de las últimas elecciones autonómicas, Navarra tardó más que cualquier otra comunidad autónoma en disponer de nuevo gobierno, recayendo finalmente el nombramiento en el propio Urralburu, que gobierna en minoría.*

—Señor Urralburu, ¿cuál es su valoración personal del proceso de construcción del Estado de las Autonomías?

—Analizado con un cierto sentido histórico, el proceso autonómico que se ha desarrollado en España durante los últimos años arroja un saldo netamente favorable.

A pesar de que eran muchas las incógnitas en el inicio del desarrollo de las CC.AA., el Estado de las Autonomías que la Constitución del 78 diseñó ha superado con acierto una primera etapa y, con ello, muchos de los motivos de preocupación que existían hace tan sólo cinco o seis años.

Evidentemente, no todo está culminado. Resta por concluir todavía, un modelo de administración que responda con rigor y eficacia —y con el menor coste económico posible— al modelo de Estado que en estos años venimos construyendo. Y, en ese orden, resulta necesario evitar un doble riesgo. En primer lugar, debemos superar la tentación de reproducir en cada comunidad autónoma la organización propia de un «pequeño estado». Y, al mismo tiempo, es preciso acometer la reforma de todas las administraciones públicas —estatal, autonómica y local— para erradicar cualquier situación de duplicidad administrativa.

—¿Cómo se interpretaría en la práctica el principio de solidaridad entre las distintas comunidades autónomas que prescribe la Constitución de 1978?

—El principio de solidaridad que la Constitución Española establece no puede interpretarse como algo estático. Más bien, lo que interesa analizar es si de la acción del Estado y de las CC.AA. se deduce esa tendencia a la solidaridad o si, por el contrario, van aumentando los desequilibrios territoriales.

A mi entender, durante los últimos años, los Presupuestos Generales del Estado han estado orientados, en buena medida, a corregir los desequilibrios regionales. No obstante, resulta necesario ser muy prudente respecto a los resultados inmediatos de estas políticas. No se trata tan sólo de un problema económico. Existen en España regiones de gran tradición industrial, por ejemplo, y otras de escasa o nula cultura industrial. Por eso, para que las políticas compensatorias ofrezcan buenos resultados, el horizonte temporal deberá ser necesariamente largo.

—¿Cómo valora, a nivel de Estado, el sistema de financiación de las comunidades autónomas?

—Navarra tiene un sistema de financiación singular y, por ello mismo, resulta muy difícil analizar el sistema general desde esta comunidad. No obstante, parece evidente que los cambios introducidos en el sistema de financiación para el año 87 han mejorado notablemente la suficiencia financiera de las CC.AA.

—La integración de España en la CEE y, de aquí al 92, la progresiva implantación del Acta Única Europea, introduce variaciones en nuestro modelo autonómico. ¿Cuál es su opinión al respecto?

—A pesar de que en los primeros momentos de la incorporación de España a la CEE se alzaron voces de preocupación sobre supuestas pérdidas de competencias de las CC.AA., hoy parece que nadie discute que el gobierno de la Nación, en este proceso, ha cumplido escrupulosamente sus obligaciones sin menoscabar el autogobierno de las CC.AA.

Todavía, sin embargo, en este proceso, las CC.AA. y el gobierno debemos hacer un esfuerzo de información y cooperación para que el ejercicio de las responsabilidades propias sea concordante con la normativa comunitaria.

—¿Cómo se ha desarrollado el proceso de transferencia de competencias y de recursos financieros a las distintas comunidades autónomas?

—El proceso de transferencias a las CC.AA. ha sido, con carácter general, acertado en el ritmo y satisfactorio en cuanto a los recursos financieros que acompañaban a tales servicios. El problema se plantea, no obstante, en las CC.AA. porque los ciudadanos de las mismas reclaman en muchos casos dotaciones más amplias y nuevos servicios. Pero esa dialéctica es inevitable, e incluso positiva.

—¿Cuáles son las perspectivas de crecimiento de la economía navarra?

—Las posibilidades de desarrollo de Navarra, a mi entender, son muy amplias. Superadas en buena medida las principales dificultades de la crisis industrial, este sector, en Navarra, está acometiendo un proceso de modernización tecnológica impresionantemente positivo.

La agricultura y su industria transformadora —a pesar de algunos problemas de difícil superación— son actividades en crecimiento continuado en Navarra. El sector de los servicios tiene su dinamismo propio y un gran camino todavía por recorrer.



**«Tenemos un sistema de financiación que es diferente, pero no insolidario»**

**José Antonio Ardanza**  
Presidente del Gobierno Vasco

*José Antonio Ardanza, abogado, de 46 años, es lehendakari —Presidente del gobierno vasco— desde el 25 de enero de 1985. Natural de Elorrio, Vizcaya, desde muy joven milita en el Partido Nacionalista Vasco. En la actualidad, y desde las elecciones de noviembre de 1986, preside un gobierno de coalición formado por el PNV y el partido socialista vasco (PSE-PSOE).*

—Señor Ardanza, ¿qué balance efectuaría de la aplicación y posibilidades del Estatuto de Guernica como cauce del autogobierno del País Vasco?

—Desde un planteamiento de conjunto, creo que el proceso autonómico ha adquirido, a lo largo de su desarrollo, unos tintes preocupantes para las comunidades autónomas, y en especial para Euskadi.

Esta afirmación, cuya explicación en profundidad requeriría, lógicamente, más espacio del que es posible utilizar en este momento, obedece a un análisis del proceso autonómico como un proceso esencialmente político.

No se trata, por tanto, de hacer un balance cuantitativo exhaustivo que ponga de relieve el volumen de lo transferido y de lo que falta por asumir por la comunidad autónoma, sino de evaluar las posibilidades políticamente existentes a lo largo de este período para que, de acuerdo con lo establecido en el Estatuto de Autonomía, podamos responsabilizarnos frente a nuestros ciudadanos de resolver sus problemas en el ámbito de nuestras competencias y con arreglo a las fórmulas que nos parezcan más adecuadas entre las posibles.

Y esto no se ha podido realizar en la medida en la que creemos que lo exige el Estatuto de Guernica, como consecuencia, fundamentalmente, de una política autonómica propensa a considerar que la construcción del denominado Estado de las Autonomías es una cuestión técnica que debe resolverse desde una perspectiva uniformizadora que generalice un modelo racional, cuya validez radica, ante todo, en una hipotética eficiencia del conjunto del sistema que es, a su vez, una exigencia de la lealtad autonómica y de la solidaridad entre los pueblos que integran el Estado.

Nosotros, por el contrario, entendemos que, al menos en nuestro caso, el problema a solucionar es de carácter eminentemente político o histórico, un problema de legitimidad. Por eso, no compartimos la opinión de quienes consideran que la cuestión autonómica está ya discutida y agotada, sino que propugnamos una revitalización del debate sobre ella. En Euskadi, no lo olvidemos, muchas y muy importantes cosas dependen de ello. Además de la lealtad de la comunidad autónoma con respecto al Estado, existe otro deber recíproco en sentido inverso.

De lo que se trata, en definitiva, es de cambiar la trayectoria marcada por una constante renegociación de problemas ya discutidos en la elaboración del Estatuto cada vez que ha de producirse una transferencia, la utilización de la técnica jurídica como cobertura de planteamientos políticos a través de la fórmula de las bases, de los planes nacionales, de los convenios, de la recuperación de competencias justificada en la garantía estatal del cumplimiento de obligaciones que le impone al Estado su integración en la CEE..., pues, aún cuando, aisladamente consideradas, algunas de estas medidas puedan ser declaradas constitucionales por el Tribunal Constitucional, entendemos que no responden al espíritu de lo que debe ser el Estado de las Autonomías.

Nuestra respuesta consiste, simplemente, en hacer factible que cada comunidad autónoma pueda ejercer su propia política a través de cauces y con el empleo de instrumentos tan constitucionales, por lo menos, como los que se han utilizado por el Estado, pero más conformes con la voluntad política expresada en el Estatuto.

Esta nueva línea sería más fácilmente conseguible si existiera un foro de discusión apropiado, una auténtica cámara de representación territorial o, cuando menos, unos usos o convenciones que permitieran la participación de las comunidades autónomas en la política estatal. A falta de ellas, creemos de gran interés continuar trabajando en el seno de la Comisión Bilateral, en cuanto instrumento idóneo para resolver problemas específicos y mantener una relación fluida con la Administración del Estado, incluso con respecto a los conflictos que entre ambas partes puedan existir.

—La existencia de un sistema de financiación distinto, plasmado en el cupo, ha hecho que desde otras zonas del Estado se acusara al gobierno vasco de insolidaridad.

—El propio texto constitucional establece, en su artículo 158, la figura de un Fondo de Compensación Interterritorial con la finalidad de corregir desequilibrios económicos interterritoriales y hacer efectivo el principio de solidaridad.

La Ley de Financiación de las Comunidades Autónomas, en su artículo 16, retoma la figura del Fondo de Compensación Interterritorial, configurándolo como instrumento básico para garantizar el principio de solidaridad interterritorial.

Así pues, desde la óptica económica, el Fondo de Compensación Interterritorial se configura como el mecanismo a través del cual se garantiza el principio de solidaridad. Este Fondo debe entenderse como esencial en un modelo de hacienda descentralizada, y por razones de justicia y solidaridad. Desde este punto de vista, estamos plenamente de acuerdo con su existencia.

Ahora bien, hemos mantenido a lo largo del tiempo una serie de discrepancias básicas en cuanto a la formulación expresa del mismo que se recoge en la Ley del Fondo de Compensación Interterritorial. Los motivos de discrepancia son tanto políticos como jurídicos.

Qué duda cabe de que la Ley del Fondo de Compensación Interterritorial surge de los pactos autonómicos, y está impregnada de la misma filosofía que dio lugar también a la LOAPA.

Las discrepancias en cuanto a la forma expresa de instrumentar el principio de solidaridad son profundas, refiriéndose, entre otras cuestiones, a la propia definición de las variables de reparto relativas a la renta, la emigración y el porcentaje de desempleo, así como a la ponderación desproporcionada de unas variables frente a otras (como es el caso de la renta en relación con el paro). También se vulnera, a nuestro juicio, el principio de autonomía para decidir los proyectos de inversión y el principio de coordinación entre administraciones para la determinación de las informaciones relativas al nivel de renta.

Estas discrepancias dieron lugar a la presentación del correspondiente recurso de inconstitucionalidad en relación con la Ley del FCI. Con anterioridad habían sido presentados también varios recursos a diferentes leyes (de Presupuestos y de medidas urgentes en materia presupuestaria, financiera y tributaria) en relación con la articulación que se recogía en las mismas relativa al Fondo de Compensación Interterritorial, recursos que han sido estimados en parte por el Tribunal Constitucional.

En otro orden de cosas, hay que tener en cuenta que, en función del sistema de financiación específico de esta comunidad autónoma, el FCI se convierte en un fondo al cual la Comunidad Autónoma de Euskadi contribuye con un 6,24 por 100 del total del mismo, percibiendo una cifra significativamente más baja. Se trata pues de un fondo que ha tenido un reflejo negativo para esta

comunidad, en el sentido de que ha contribuido con más dinero del que ha recibido. De ahí que se produzca una aportación a ese Fondo que nosotros hubiésemos preferido que se hubiera articulado como una aportación neta a dicho Fondo, en vez de aportar por una vía y recibir por otra.

El tema de la solidaridad ha sido esgrimido en contra nuestra, de manera injusta, en múltiples ocasiones, acusándonos de insolidaridad, cuando lo único cierto es que tenemos un sistema de financiación, vía cupo, que es diferente, pero no insolidario. Solamente se podría añadir en este sentido que el flujo financiero Euskadi-Estado es marcadamente favorable al Estado.

Quiere esto decir que es mucho más la cantidad con la que contribuimos a las cargas generales que la cantidad que luego revierte el Estado en la comunidad autónoma. Es muy significativo, en este sentido, el caso de la seguridad social.

Así pues, pienso que el principio de solidaridad está garantizado, aunque discrepo en la articulación concreta del mismo y aprovecho para rebatir una vez más esa acusación de insolidaridad que habitualmente se utiliza contra nosotros.

*—¿Cómo valora los problemas de financiación de las comunidades autónomas en general y los del País Vasco en particular?*

—A la hora de hacer una valoración sobre los problemas de financiación de las comunidades autónomas, es obligado diferenciar entre las comunidades autónomas de régimen común y las de régimen foral, como es el caso de la Comunidad Autónoma de Euskadi.

Ciertamente, los años pasados han sido muy conflictivos desde el punto de vista de la financiación de las comunidades autónomas. En el caso de las comunidades autónomas de régimen común, el proceso de discusión culminó con el acuerdo alcanzado, el 7 de noviembre de 1986, en el Consejo de Política Fiscal Financiera en relación con el sistema de financiación de estas comunidades autónomas en el periodo definitivo. El proceso de discusión fue ciertamente duro y las discrepancias afloraron de manera abierta. En cualquier caso, la aprobación del sistema de financiación supuso un elemento de estabilidad importante en las relaciones financieras del Estado con las comunidades autónomas de régimen común para el periodo 1987-1991.

En lo que respecta a Euskadi, el sistema de financiación característico de nuestra comunidad se articula en el Concierto Económico en torno a la figura del cupo, entendiendo éste como nuestra contribución a las cargas generales de Estado, correspondientes, obviamente, a las competencias no asumidas.

Recientemente, el 4 de diciembre de 1987, se alcanzó el acuerdo sobre las leyes quinquenales de cupo 1982-1986 y 1987-1991, así como sobre las liquidaciones de los cupos de 1981 a 1986. Consecuentemente, la valoración de las relaciones financieras con el Estado en estos momentos no puede ser más positiva.

Hay que recordar que en el Concierto Económico se fijaba el cupo correspondiente a 1981, así como la necesidad de aprobar leyes quinquenales de cupo para el futuro. Mientras tanto, de no disponer de las leyes quinquenales, se procedería a la fijación para cada año de un cupo provisional. La verdad es que fueron pasando los años y corriamos el riesgo de instalarnos en la provisionalidad, ya que en el año 1987 seguíamos con cupos provisionales. Es más, en los dos últimos ejercicios —de 1987 y 1988— ni siquiera fue posible acordar los cupos provisionales.

Es bastante fácil hacerse a la idea de la dinámica de conflicto permanente en el ámbito financiero, que se constituiría como la principal característica de nuestras relaciones.

Los esfuerzos realizados a finales de 1987 por ambas administraciones dieron como fruto un acuerdo de gran trascendencia para Euskadi. Para hacernos una idea de su dimensión, tenemos que darnos cuenta de que abarca un periodo que supera el billón de pesetas.

El acuerdo permite cerrar una página del pasado, con la liquidación de los cupos de 1981 a 1986, y abrir un horizonte estable para el futuro.

Ciertamente que existirán, y existen, discrepancias con el Estado, pues las relaciones financieras son de por sí complicadas y difíciles, pero qué duda cabe de que el año 1987 se caracteriza por un acuerdo con el Estado en esta materia que permite afrontar el futuro con unas garantías plenas en cuanto a la definición de nuestras relaciones financieras con él. Ha sido, por otra parte, un reflejo esperanzador de una dinámica caracterizada por la búsqueda del acuerdo, evitando posturas radicales, que acaban por generar frustra-

ción cuando se fundamentan en la intransigencia.

*—Desde su partido se han valorado, en ocasiones muy negativamente, las repercusiones de la entrada de España en la CEE en lo que se refiere al proceso autonómico...*

—Por congruencia con lo dicho respecto a la valoración del proceso autonómico, he de reiterar mi preocupación por ese tema.

Las razones de ese estado de ánimo se basan en que un hecho tan trascendental se ha producido cuando todavía se está en pleno proceso de construcción autonómica, y eso ha supuesto para las comunidades autónomas una gran dificultad para adaptar sus recientes estructuras a una nueva realidad que, aunque prevista, reviste una enorme complejidad que deben asimilar.

Asimismo, estas exigencias de la política comunitaria obligan a las comunidades autónomas a elevar el nivel de eficacia en el ejercicio de sus funciones y, en suma, a modernizar y renovar constantemente.

Por otra parte, la integración en Europa ha venido a complicar el difícil sistema de relaciones entre el Estado y las comunidades autónomas, tanto en lo que respecta a los mecanismos de participación en la formación de la voluntad estatal en asuntos relativos a competencias exclusivas de aquéllas como en lo que se refiere a la «recuperación» de competencias por parte del Estado en materias sobre las que, en principio, no tendría por qué intervenir en la fase de ejecución de las políticas comunitarias europeas.

A nuestro modo de ver, la misión de la Administración del Estado en este campo es la de mediar, servir de cauce, y no interponerse o filtrar competencias. Se trata, en definitiva, de aplicar los principios que han de presidir la política autonómica y de establecer los adecuados mecanismos de diálogo, negociación y colaboración entre el Estado y las comunidades autónomas.

Sin embargo, no ha sido ésta, por el momento, la actitud del Estado, cuyo recelo hacia las comunidades autónomas hace muy difícil lograr una solución satisfactoria a la situación planteada. Lo cierto es que, hoy por hoy, no contamos con vías articuladas de información y participación sobre las decisiones que afecten a nuestras competencias exclusivas, y que la tendencia uniformi-

zadora y racionalizadora a la que antes me refería se ha intensificado, en detrimento de la necesaria y recíproca lealtad autonómica.

Nosotros esperamos que, en el futuro, Europa no sponga la minoración de la capacidad para resolver nuestros propios problemas, sino, por el contrario, una puerta hacia la modernización y perfeccionamiento de los medios que empleemos para ello. Una puerta por la que queremos pasar, para contribuir con ello a la construcción de una Europa rica y plural a la que nos sentimos profundamente vinculados.

*—¿Cuál es el balance que se puede efectuar del proceso de transferencia de competencias y sus correspondientes recursos financieros a su comunidad autónoma?*

—El proceso de transferencias a las comunidades autónomas ha tenido ritmos diferentes, dependiendo de cada una de ellas, cosa natural por otra parte. Este proceso de transferencias se ha venido produciendo, en el caso de Euskadi, de una manera determinada, vinculada básicamente a los condicionantes políticos, que se traducían en determinadas posiciones de la Administración del Estado con respecto a la valoración económica de aquéllas y su reflejo en el cálculo del cupo.

A partir del año 1982 el proceso de traspasos a la comunidad autónoma se vio ralentizado, cuando no paralizado, por las profundas divergencias que surgieron en la valoración de las competencias. En ese año, la Administración del Estado plantea que en la valoración de las competencias no deberían computarse los capítulos IV, VII y VI —en lo relativo a inversión nueva— del gasto. Este planteamiento iba frontalmente contra lo dispuesto en el Concierto Económico, por lo que no fue aceptado por parte de la comunidad autónoma.

En el año 1985 se consiguió un acuerdo transitorio por el que la valoración de las competencias incluiría todos los capítulos de gasto, a expensas de lo que definitivamente se señalase en las leyes quinquenales de cupo. Esto permitió desbloquear el proceso de traspasos pendientes, que se vio así dinamizado en los años siguientes.

En el año 1987 se produce el traspaso del INSALUD y del INSERSO, que son objeto de un tratamiento específico adecuado a la mecánica de financiación diseñada en el Concierto Econó-

mico. Este traspaso constituyó un logro importante por tratarse también de un tema bloqueado durante años.

El acuerdo sobre las leyes quinquenales de cupo y las correspondientes liquidaciones zanjó de manera definitiva, y siguiendo nuestro criterio, el tema de la valoración de los traspasos producidos. De esta manera, al producirse un traspaso se valora el gasto total a nivel estatal asociado a dicho traspaso, y esa es la cantidad en la que disminuye la carga general del Estado correspondiente a cargas no asumidas, cifra sobre la que se calcularía el 6,24 por 100 para determinar el cupo.

El sistema de funcionamiento que se desprende del modelo de cupo, pactado por otra parte en las dos leyes quinquenales, permite que la comunidad autónoma pueda contar con recursos para hacer frente al ejercicio de sus competencias. Ahora bien, el sistema de financiación de la comunidad autónoma hace que el nivel de recursos existente esté directamente ligado a su capacidad recaudatoria, por lo que la cuantía de los recursos existentes para hacer frente a los compromisos de gasto depende de la recaudación real de la comunidad, una vez descontada su contribución al Estado en forma de cupo.

*—Desde el punto de vista estrictamente económico, ¿hasta qué punto la estructura productiva del País Vasco le hizo más vulnerable a la crisis, y hasta qué punto se ha superado esa situación?*

—Se ha convertido en lugar común, pero no por ello es menos cierto, el hecho de imputar la mayor intensidad de la crisis económica del País Vasco a su estructura productiva, basada, como es bien conocido, en un elevado peso de la industria, tanto en la producción como en el empleo total, con una importante especialización en subsectores tradicionales como el siderúrgico, los productos metálicos o la construcción naval, más intensamente azotados por la crisis económica. Las políticas de ajuste positivo adoptadas para hacer frente a la crisis dieron lugar a profundos procesos de reconversión, sobre todo en los sectores antes mencionados, derivándose de ello fuertes excedentes de la mano de obra, erigiéndose el paro como el principal problema de nuestro país durante los últimos años.

A principios de 1988 podemos decir que los procesos fuertes de reconversión están práctica-

mente terminados y que la destrucción de empleos por esa vía tendrá, afortunadamente, cada vez menos importancia. Se ha producido, por lo tanto, en Euskadi, una recomposición del tejido industrial, lo que, sin duda alguna, ha originado igualmente cambios importantes en las estructuras y comportamientos sociales.

De este modo, la industria ha ido perdiendo, por una parte, peso específico en la estructura productiva del país y, por otra, los subsectores tradicionales han ido igualmente perdiendo importancia dentro del sector industrial.

Sin embargo, si comparamos, aún hoy en día, nuestra actual estructura productiva con la del conjunto del Estado, la industria continúa teniendo un peso relativo notablemente superior en el País Vasco y, dado el menor ritmo de crecimiento que está registrando la industria a lo largo de los años de la crisis económica, este hecho condiciona en gran medida el ritmo de crecimiento económico de nuestro país. Así pues, es más que probable que estos últimos años (1986 y 1987) la economía vasca haya crecido por debajo de la economía española, si bien es difícil de cuantificar a través tan sólo de unos indicadores económicos más o menos indirectos.

El futuro próximo, no obstante, se presenta bastante prometedor. Frente a sectores tradicionales de la economía que, a juzgar por los índices de actividad sectoriales, tienen comportamientos bastante negativos para 1987 —siderurgia (−8,1 por 100), máquinas y artículos metálicos (−1,7 por 100)— existen otros más dinámicos que están cobrando cada vez más importancia en la economía vasca, y que son sectores en los que la innovación y difusión tecnológica están operando rápidamente, como es el caso del sector de la alimentación y bebidas (4,7) o el sector químico (11,4 por 100).



### **«Los recursos de que disponen las comunidades autónomas son muy limitados»**

**Joaquín Espert Pérez-Caballero**  
Presidente de la Comunidad Autónoma de La Rioja

*Para el Presidente de la Comunidad Autónoma de La Rioja, la participación de las comunidades autónomas en el proceso legislativo del Estado es prácticamente inexistente. También opina que, si bien la aplicación del Fondo de Compensación Interterritorial puede decirse que está prácticamente regulada, por lo que respecta a las asignaciones complementarias para la nivelación de los servicios públicos fundamentales, éstas no se han llevado a la práctica todavía. Denuncia la escasez de recursos con que cuentan las comunidades autónomas e indica que su aprovechamiento ha de ser especialmente celoso; señala que la incorporación de España a la CEE supone una merma a las competencias tanto del Estado como de las comunidades autónomas, y puntualiza que la Administración autonómica de su comunidad todavía no ha tocado el techo competencial que le permite el actual Estatuto.*

—¿Cómo valora Vd. el proceso autonómico español?

—Todo cambio que se introduzca en cualquier organización provoca, inevitablemente, un período de adaptación.

La división territorial del Estado, tradicionalmente distribuida en entes locales como el municipio, isla o provincia, y enlazada dentro de una administración vertical, sufrió un rotundo cambio con la introducción de nuevos entes territoriales que significaban una redistribución territorial del poder político y administrativo: las comunidades autónomas.

La nueva ordenación territorial del Estado ha afectado esencialmente a la administración periférica, y es evidente que la superposición de la Administración central y la autonómica sobre un mismo territorio entran en una competencia estéril y costosa. En definitiva, podría afirmarse que el viejo modelo de administración centralista está dificultando la consolidación del nuevo sistema de Administración.

La Administración central se ha desprendido de órganos vacíos de contenido y ha creado paralelamente nuevas funciones de coordinación y programación, resistiéndose a la descentralización política y administrativa.

De otra parte, se podría afirmar que la participación de las comunidades autónomas en el proceso legislativo del Estado es prácticamente inexistente, dada la actual configuración del Senado, que, desde luego, no es una cámara de representación territorial. Es imprescindible que las comunidades autónomas puedan intervenir activa y eficazmente en la elaboración de la legislación básica del Estado y que aporten su criterio en la regulación de aquellas materias donde, aún no teniendo competencias, tienen algo que decir.

—¿Cómo se está cumpliendo, a su juicio, el principio de solidaridad expresado en los artículos 2 y 138 de la Constitución Española?

—Para aplicar el principio de solidaridad a que hace referencia el texto constitucional, se prevén dos vías fundamentales: Fondo de Compensación Interterritorial y asignaciones complementarias para la nivelación de los servicios públicos fundamentales.

La aplicación del Fondo de Compensación Interterritorial puede decirse que está prácticamente

regulada. Su base legal la constituye la Ley Orgánica 8/1980 de Financiación de Comunidades Autónomas y, más concretamente, la Ley 7/1984, de 31 de marzo, del Fondo de Compensación Interterritorial.

En cuanto a su efectividad, hay que establecer algunas salvedades. Sin ánimo de extendernos demasiado, hay que resaltar que un 70 por 100 del monto del Fondo se reparte en base al inverso de la renta *per capita*. Ahora bien, la valoración de esta renta es independiente de la distribución personal que de la misma existe dentro de cada comunidad autónoma.

Por lo que respecta a las asignaciones complementarias para la nivelación de los servicios públicos fundamentales, no se han llevado a la práctica todavía.

A finales del pasado ejercicio, se intentó, a través del Consejo de Política Fiscal y Financiera, establecer estas asignaciones complementarias. Tras sucesivas reuniones, el tema ha quedado paralizado, quizá por su complejidad o por los criterios divergentes de las partes implicadas.

Por otra parte, pueden atentar o, al menos, poner en riesgo el principio de solidaridad:

a) La distribución de las inversiones realizadas directamente por el Estado, que puede anular los efectos redistributivos del FCI.

b) La existencia de regímenes de financiación especiales (País Vasco, Navarra), en relación con las CC.AA. de régimen común.

c) La existencia de otros mecanismos de actuación estatal, cuyo funcionamiento es un tanto discrecional.

— Convenios de inversión (en materia de vivienda ICONA, IRYDA, etcétera).

— Zonas de interés nacional, donde el Estado sigue invirtiendo.

—¿Cómo valora Vd. los problemas de financiación de las comunidades autónomas?

—La financiación de las CC.AA. se lleva a cabo mediante diferentes fuentes de ingresos.

Un primer bloque, sin duda el más importante, lo constituyen las tasas cedidas en los decretos de transferencia, los tributos cedidos y el porcentaje de participación en los ingresos del Estado, ingresos que pretenden financiar los ser-

vicios transferidos como consecuencia de competencias asumidas.

Un segundo bloque lo constituyen aquellos ingresos que van a tratar de corregir desequilibrios regionales, llevando a la práctica el principio de solidaridad:

- Fondo de Compensación Interterritorial.
- FEDER, desde la entrada en la CEE, que depende de la consideración de zona asistida dentro de cada comunidad autónoma, y que incrementa el FCI en un máximo del 30 por 100.
- Asignaciones complementarias para la nivelación de los servicios públicos fundamentales. Aún sin regular.

Respecto a este bloque, hay que hacer notar que la orientación del Fondo puede corregir o acentuar los desequilibrios internos, dependiendo de los criterios del ejecutivo regional, pero bien entendido que el rendimiento de cualquier inversión que se realice es mayor en las zonas más desarrolladas que en las más deficientes en infraestructuras.

Otro bloque lo constituyen los tributos propios. Pero si repasamos los objetos gravables: renta, gasto, patrimonio, etc., vemos que casi todos están explotados por figuras impositivas que se reparten entre la Administración central y la local. La única vía abierta, posiblemente, sea la del recargo sobre impuestos ya establecidos. Esta fuente de recursos es la que podría explotar, de forma autónoma, las potencialidades de cada región o aumentar el nivel de prestación de los servicios públicos. Pero, evidentemente, ofrece como contrapartida la impopularidad de cualquier aumento que se proponga en la presión fiscal.

En otro bloque podríamos englobar otras fuentes que, en su conjunto, tienen poca entidad, como: multas y sanciones o ingresos patrimoniales, que responden más a otros objetivos que al de ser una fuente financiera.

Por último, hemos de citar el endeudamiento a que pueden recurrir estos entes autonómicos. A pesar de ser una fuente residual, es aquélla a la que inevitablemente se ven obligados a acudir para abordar cualquier proyecto de desarrollo regional, aunque con ello hipotequen la capacidad de maniobra para años venideros.

Si repasamos estas fuentes de ingresos, nos daremos cuenta de que los recursos de que dis-

ponen las CC.AA. son muy limitados, y su aprovechamiento ha de ser especialmente celoso. Los gastos corrientes han de ser vigilados muy de cerca, sobre todo los gastos de personal.

En definitiva, cualquier análisis superficial que se haga sobre el tema denuncia la escasez de recursos y obliga a cualquier responsable regional a plantearse una serie de reflexiones, entre las que podríamos apuntar:

- Todo programa de gobierno que se plantee ha de partir de un diagnóstico de la realidad regional.
- Todo proyecto que se adopte ha de estar integrado en planes a medio plazo, que persigan objetivos claros.

— Una vez establecido un plan de acción coherente, habrá que reasignar los medios disponibles, muy especialmente los recursos humanos. Una política de personal equivocada puede encontrarse con plantillas inadecuadas e inflexibles (tanto más cuanto menor sea la Administración), que tienden a su incremento, absorbiendo gran parte de los recursos presupuestarios, y cuyo ajuste sólo es posible a medio-largo plazo.

— La gestión racional de los gastos corrientes aumentará las potencialidades de inversión.

Otras fuentes de ingresos son las subvenciones que se perciben de los Presupuestos Generales del Estado para la ejecución de programas nacionales.

Para terminar, concluiré que las posibilidades de desarrollo de cada comunidad autónoma siguen dependiendo en gran medida del Estado central, dada la limitación de medios de que disponen las CC.AA., y de la programación que aquél haga sobre éstas, como es la adopción de medidas tan importantes como las que contempla la Ley de Incentivos Regionales, que condicionan cualquier tipo de ayuda regional, estatal o de fondos europeos (FEDER, FEOGA-Orientación, FSE) que se pretendan conceder.

*—¿Cómo está repercutiendo en la construcción del Estado de las Autonomías la incorporación de España a la CEE?*

—La incorporación de España a la CEE supone una merma de las competencias tanto del Estado como de las comunidades autónomas.

Para analizar la repercusión en la construcción

del Estado de las Autonomías, hay que profundizar en la pérdida de competencias en base a dos temas: el desarrollo y la ejecución del ordenamiento comunitario, y la participación de las comunidades autónomas en la formación de la voluntad estatal.

Las normas que integran el ordenamiento comunitario no agotan la materia que regulan, sino que permiten, y a veces exigen, el desarrollo legislativo a través de normas de derecho interno. En ese desarrollo legislativo hay que distinguir entre reglamentos y directivas.

Los reglamentos son normas que contienen una regulación detallada de la materia a que se refieren. Puede ocurrir que agoten su tratamiento (si así ocurriera, la labor del legislador estatal no sería tanto de desarrollo como de adaptación de las normas internas a la regulación comunitaria), aunque lo normal es que precisen de pormenorizaciones ulteriores. Esta tarea puede desarrollarse en el propio ámbito de la CEE que la ejerce a través de normas propias o a través de normas de los estados miembros.

El desarrollo normativo de los reglamentos comunitarios por los estados miembros se toma con muchas reticencias desde la perspectiva comunitaria, especialmente por el Tribunal de Justicia. En el fondo, late el temor de que se desnaturalice el derecho comunitario mediante su incorporación a normas internas, de tal manera que quede sin virtualidad su régimen propio y sus efectos, o se dificulte su efectiva aplicación.

Así, aunque se reconoce como normal la actividad legislativa de desarrollo por los estados de las normas reglamentarias, se condiciona su amplitud a la existencia de habilitaciones expresas contenidas en el propio reglamento, habilitaciones que, además, el Tribunal interpreta muy restrictivamente. Cuando tales habilitaciones específicas no existen, el Tribunal de Justicia aplica el criterio de que tales normas no deben incorporar otros principios que los imprescindibles para llevar a la práctica el reglamento.

Respecto a las directivas, los problemas de desarrollo son diferentes. La directiva obliga a cada Estado miembro respecto al resultado a alcanzar, dejando a las instancias nacionales la competencia en cuanto a la forma y medio. Así, habrá que remitirse al examen de la Constitución de cada uno de los estados miembros para encontrar las respuestas acerca del rango de la norma que

habrá que emplear y de la participación que corresponde al Estado y a los demás entes territoriales autónomos.

El problema que se plantea es que la aplicación inmediata del derecho comunitario se compatibiliza mal con la lentitud de los procedimientos constitucionales para la elaboración de las leyes. Para solucionar este problema, se han utilizado en el derecho comparado todos los procedimientos constitucionalmente posibles para propiciar una intervención directa del ejecutivo.

En el caso de los reglamentos, la solución que ha prevalecido es considerar que las normas comunitarias sustituyen el papel reservado a nivel interno a las leyes. Esto no se puede hacer con las directrices. En este último caso, lo que se ha hecho en algún país es admitir las delegaciones legislativas al ejecutivo (que exigen precisar el contenido, medios, fines y carácter de la delegación).

La cuestión que interesa especialmente a esta comunidad autónoma, y que se plantea en los estados organizados a base de autonomías, es a qué ente pertenece la competencia para llevar la ejecución.

#### Argumentos a favor del Estado:

— Es el Estado, y no las regiones, el responsable único del cumplimiento de las normas y resoluciones internacionales.

— Lo más conveniente es que la ejecución de las normas de la Comunidad Europea se lleve a efecto del modo más inmediato, exacto y homogéneo en el seno de cada uno de los estados miembros.

#### Argumentos a favor de las autonomías territoriales:

En el orden interno debe primar el respeto al orden constitucional de distribución de competencias. Si ya el hecho de pertenecer a la CEE supone una pérdida importante de competencias para las regiones europeas, el dejar la ejecución al Estado implica desnaturalizar el proyecto de organización territorial del Estado previsto en la Constitución.

En los países miembros de la CEE en que estos problemas se dan, las soluciones adoptadas tendieron, en principio, a fortalecer la posición del Estado, si bien recientemente se detecta el afán

de buscar soluciones intermedias que permitan a las regiones asumir competencias de ejecución sin perjuicio de mantener poderes de supervisión y de ejecución que el Estado puede ejercer cuando sea preciso.

—¿Cómo se valora desde de La Rioja el proceso de transferencia de competencias y de sus correspondientes recursos financieros a las comunidades autónomas?

—Una vez aprobados los correspondientes estatutos de autonomía, se inició el proceso de transferencia de competencias.

En principio, se fueron transfiriendo los servicios competencia de cada comunidad autónoma, dentro del marco de su Estatuto, a su coste neto; es decir, el total del coste del servicio, deduciendo las tasas inherentes al mismo, con sus correspondientes créditos presupuestarios. Posteriormente, fueron delimitándose estas fuentes de financiación con la cesión de tributos concretos y el resto vía porcentaje de participación en los ingresos del Estado (PPI).

Este PPI se fijaba provisionalmente en base a los costes, y los ITAE (ingresos tributarios ajustados estructuralmente) del ejercicio anterior al que tenían que financiar. Lógicamente dependía de la evolución de los ITAE del Estado del ejercicio en cuestión la financiación recibida por cada comunidad autónoma. Durante estos años se fue barajando el famoso «efecto financiero» (exceso de financiación recibida, como consecuencia del mayor crecimiento de los ITAE en relación con los gastos), el cual se trataba de regularizar con las transferencias que se facilitaban para el funcionamiento de los órganos de autogobierno.

Este procedimiento concluyó con la aprobación del sistema definitivo de financiación, en noviembre de 1986, y la fijación del porcentaje definitivo de participación en los ingresos del Estado para el quinquenio 1987-1991.

Las variables que se consideraron en este sistema de financiación fueron: población, insularidad, superficie, unidades administrativas, riqueza relativa y esfuerzo fiscal.

El PPI únicamente podrá ser objeto de revisión en los siguientes supuestos: a) cuando se amplíen o reduzcan las competencias asumidas por la comunidad autónoma y que anteriormente realizase el Estado; b) cuando se produzca la cesión

de nuevos tributos; c) cuando se lleven a cabo reformas sustanciales en el sistema tributario del Estado, y d) cuando, transcurridos cinco años después de su puesta en vigor, sea solicitada dicha revisión por el Estado o por la comunidad autónoma.

Por otra parte, hay que tener en cuenta los recursos que se facilitan para corregir desequilibrios interterritoriales como: el Fondo de Compensación Interterritorial y las asignaciones complementarias para la nivelación de los servicios públicos fundamentales.

—¿Cuáles son las posibilidades de crecimiento de su comunidad autónoma?

—La Administración autonómica de nuestra comunidad todavía no ha tocado el techo potencial que le permite el actual Estatuto.

Existen diferentes servicios aún sin transferir, pero principalmente la asistencia sanitaria y la educación, que son quizá los que más infraestructura administrativa requieren.

Desde el punto de vista de gestión, podrían asumirse a corto plazo estas nuevas competencias, y reorganizar la política sanitaria, actualmente a caballo entre servicios regidos por la Administración central y la autonómica, neutralizando las holguras que presentan ciertos centros con los estrangulamientos de otros, y ajustando la oferta de estos servicios sanitarios y educativos a la demanda regional.

No obstante, hay que apuntar los estudios previos que hay que realizar antes de asumir cualquier servicio, y máxime si este servicio representa un gran peso financiero.

Una valoración deficiente del coste de estos servicios podría desnivelar los recursos presupuestarios, absorbiendo financiación complementaria en detrimento de otras prestaciones.

La asunción de un servicio con un nivel de sobreactividad, regulando sus estrangulamientos con las prestaciones que realicen otras administraciones públicas o entes privados, exige una financiación adicional, al margen del coste del servicio, para compensar el aumento de medios humanos e infraestructuras que se van a requerir para mantener el nivel de prestación al tender a una actividad normal.



**«Todas las administraciones deberían funcionar como partes de un mismo sistema»**

**Joan Lerma**

Presidente de la Generalidad Valenciana

*Joan Lerma, valenciano, treinta y seis años, es Presidente de la Generalidad Valenciana desde agosto de 1982, primero transitoriamente y, desde junio de 1983, por elección de las Cortes Valencianas. Licenciado en Ciencias Económicas y Empresariales, fue reelegido en su cargo en julio de 1987.*

—¿Cómo valora usted el proceso autonómico español?

—En España el proceso autonómico se inició con muchas dudas y con una definición constitucional imprecisa de los objetivos. Puede decirse que hubo una clara voluntad política de llevar adelante el proceso, dando satisfacción así a los deseos de las comunidades autónomas que ya habían obtenido estatutos durante la Segunda República; pero hubo también muchas dudas sobre el diseño global del sistema formado por los distintos niveles competenciales (Estado, autonomías, gobiernos locales).

Se temía que el desarrollo de estructuras de poder intermedio en conexión con partidos de ámbito regional condujese a una situación de ingobernabilidad del país que hiciera peligrar el sistema democrático.

Desde 1982, una vez que el gobierno socialista asumió un diseño global, el desarrollo autonómico ha sido muy rápido. En dos años se aprobaron todos los estatutos, y a velocidad acelerada se ha producido también el proceso de transferencias, de modo que en este momento puede decirse que el modelo autonómico está plenamente consolidado.

Sin embargo, tiene algunos problemas. El vuelco que se produjo en algunas comunidades autónomas, en las elecciones autonómicas pasadas, hacia partidos regionalistas es la expresión de estos problemas, pero también implica dificultades adicionales. Por un lado, partidos de nivel nacional que diseñan la política del Estado; por otro, partidos regionalistas centrados exclusivamente en la defensa de la propia región, y con una actividad que no siempre es fácil de coordinar en un proyecto global de Estado.

Por otra parte, está por terminar de configurar el denominado Estado de las Autonomías, o mejor, falta configurar y definir con precisión las competencias de cada uno de los tres niveles de decisión política (Estado, autonomía y municipio) e institucionalizar las formas de relación entre ellos. En definitiva, creo que es necesario hacer un esfuerzo adicional para que toda la Administración funcione como partes de un mismo sistema.

Es bueno que cada región defienda sus intereses frente al resto pero, dado que el buen funcionamiento del conjunto del país repercute positi-

vamente en todas ellas, es necesario también valorar la solidaridad y la coordinación.

*—¿Cómo se está cumpliendo, a su juicio, el principio de solidaridad expresado en los artículos 2 y 138 de la Constitución Española?*

—El sistema de las autonomías se complementó constitucionalmente por la referencia a la solidaridad. En nuestro caso, era quizá más necesaria esta referencia porque las regiones históricas, aquéllas en que se obtuvo mayor y más rápida autonomía, eran a la vez las más desarrolladas. Para ello se desarrollaron mecanismos constitucionales, especialmente el Fondo de Compensación Interterritorial.

De todos modos, los desequilibrios regionales se han seguido incrementando desde entonces. Lo cual no quiere decir que lo realizado hasta ahora haya sido inútil, pues no sabemos qué hubiera ocurrido de no haberse realizado las transferencias de recursos. En todo caso, esta política ha contribuido a mantener la dotación de infraestructuras y equipamientos de cada autonomía.

Es sabido que las disparidades regionales tienden a disminuir en épocas de crecimiento económico y a aumentar en épocas de crisis. En España, algunas regiones, especialmente las litorales con turismo, han mantenido una buena tónica económica, aun cuando su nivel de desarrollo no fuera inicialmente muy alto. Las regiones interiores, rurales, por el contrario, no han obtenido más ventajas que las transferencias de recursos del Fondo de Compensación.

De todos modos, es necesario modificar la asignación de los Fondos de Compensación Interterritorial, pues la evolución de los indicadores está originando ya asignaciones que no son totalmente coherentes con los objetivos propuestos.

El XXXI Congreso del Partido Socialista propuso una medida que considero muy interesante, que consiste en la creación del Fondo que Nivelación de Servicios, con el fin de garantizar a cada comunidad o municipio unos servicios mínimos.

*—¿Cómo valora usted los problemas de financiación de las comunidades autónomas?*

—La mayor parte de las comunidades autónomas carecen de competencias para la recaudación vía impositiva, y por tanto los recursos que nece-

sitan han de ser transferidos desde el Estado. Surge, por tanto, el problema sobre la metodología que habrá de seguirse para asignar adecuadamente.

Durante algún tiempo se realizó basándose en negociar cada vez la distribución. El método finalmente aplicado, que consiste en pactar la metodología en base a indicadores socioeconómicos y luego transferir los recursos derivados de la evolución de estos indicadores, tiene muchas ventajas, pues permite una evolución regular y previsible, y, por tanto, planificar la gestión autonómica. Permite también alejar la dialéctica de confrontación a la que conducía casi inexorablemente el anterior sistema.

En este momento es necesario además diseñar el sistema de financiación de modo que se incluya a las corporaciones locales, que tienen, en general, graves problemas financieros.

He de señalar que la inserción de gran parte de la geografía española dentro de las denominadas zonas FEDER, y la duplicación de los fondos estructurales aprobada en la última reunión de Bruselas, significará —dado que los criterios de adscripción se piensan aplicar de momento a nivel NUTS-II, que corresponde con nuestras comunidades autónomas— un instrumento importante para propiciar la convergencia regional y financiar las políticas de desarrollo regional.

*—¿Como está repercutiendo en la construcción del Estado de las Autonomías la incorporación de España a la CEE?*

—Para la CEE, la división regional de cada país, la forma institucional que revisten los poderes locales, la función que ejercen e incluso su propia existencia, es un problema interno. La Comunidad Europea sólo habla con los países. Hasta tal punto es así, que hasta hace poco la distribución de los fondos de desarrollo regional se hacía por países, con lo que la misma política regional comunitaria era cuestión interna de cada país. En este sentido, la adhesión a la CEE modifica poco las competencias autonómicas.

En el contexto de las negociaciones comunitarias pueden discutirse temas que afectan a determinadas regiones o a las competencias de los gobiernos regionales. En el caso español está prevista la cláusula de garantía para la ejecución de los acuerdos comunitarios. Esto es necesario

si el Estado ha de garantizar el cumplimiento de lo pactado con los restantes países miembros.

Otro tema es la formación de decisiones que afectan a las autonomías. Sería deseable que hubiera formas institucionalizadas, pero no es así y —dada la diferencia de competencias entre las regiones— no es fácil construirlas. La participación de representantes de las autonomías en las decisiones que afectan a éstas sería buena y garantizaría una información más completa para tomarlas.

*—¿Cómo se valora desde la Comunidad Valenciana el proceso de transferencia de competencias y de sus correspondientes recursos financieros a las comunidades autónomas?*

—Para nosotros, este proceso ha sido rápido y ha tenido pocas disfunciones. La Comunidad Valenciana es la única autonomía que, no habiendo entrado por la vía de las para mí mal llamadas regiones históricas, ha alcanzado el mismo nivel de competencias que ellas.

Sin embargo, el proceso de transferencias tampoco es posible hacerlo sin tener en cuenta los problemas que presenta a asunción de las funciones. En los momentos de transición, la colaboración entre la Administración central y la autonómica es esencial para evitar que los ciudadanos sufran desatención en los servicios.

Al tener muy diferentes niveles competenciales cada una de las autonomías, es necesario mantener a la vez los servicios en la administración autónoma y en la central. Pienso que en este tema se están produciendo determinadas duplicaciones, por otra parte inevitables, que espero que con el tiempo se irán reduciendo hasta su deseable desaparición.

*—¿Cuáles son las posibilidades de crecimiento de su comunidad autónoma?*

—La Comunidad Valenciana muestra un buen nivel de crecimiento. El producto interior bruto estimamos que debió crecer el 4,7 por 100 en 1986 y entre el 5,3 y el 5,6 por 100 en 1987. Son tasas muy elevadas, siempre más altas que la media española.

El dinamismo de la sociedad valenciana es muy grande y no nace, como en otras áreas, del crecimiento de un sólo sector (construcción y tu-

rismo, normalmente) sino prácticamente de todos ellos, incluso de la agricultura.

La Comunidad Valenciana tiene una población imaginativa y emprendedora, que es nuestro principal recurso, nuestro capital más valioso. Tiene además equipos productivos adecuados y un ambiente distendido y agradable.

Necesitamos, como el resto de las regiones, mayor dotación en infraestructuras y equipamientos, y a ello vamos a dedicar una parte importante de los recursos disponibles. Las infraestructuras hidráulicas son insuficientes y el crecimiento económico regional puede verse frenado por la falta de este recurso para la agricultura y el turismo. Las comunicaciones, aunque se han desarrollado mucho, aún tienen estrangulamientos en algunos puntos que afectan al proceso de modernización que desde la Generalidad Valenciana estamos dispuestos a seguir empujando.