

ACTAS
X REUNION DE ESTUDIOS
REGIONALES

TOMO I

León, 21, 22 y 23 de noviembre de 1984



Asociación Española de Ciencia Regional



JUNTA DE CASTILLA Y LEÓN

Consejería de Educación y Cultura

ACTAS

X REUNION DE ESTUDIOS

REGIONALES

ACTAS

X REUNION DE ESTUDIOS

REGIONALES

León, 21, 22 y 23 de noviembre de 1984

Asociación Española de Ciencia Regional

Rolán

COMUNIDAD AUTÓNOMA DE CASTILLA Y LEÓN

ACTAS
X REUNION DE ESTUDIOS
REGIONALES

Palmer

ACTAS

X REUNION DE ESTUDIOS

REGIONALES

TOMO I

León, 21, 22 y 23 de noviembre de 1984



Asociación Española de Ciencia Regional



JUNTA DE CASTILLA Y LEON

Consejería de Educación y Cultura

ACTA

REUNION DE ESTADISTAS

TECNICAS

Junta de Castilla y León
Comisión de Educación y Cultura
Nicola Sabarín, 1
47004 Valladolid

PRESENTACION

ISBN 84-305-2373-0 (obra completa)
ISBN 84-305-2374-9 (tom. I)
Deposito Legal: VA. 413-1985

Impreso en los talleres de la Editorial Torre-Corona, Pabell. 10, 47003 Valladolid

Los trabajos que contiene la presente publicación, corresponden a la aportación de Ponentes y Comunicantes a la X Reunión de Estudios Regionales, celebrada en León, los días 21, 22 y 23 de noviembre de 1984.

Dichos trabajos se refieren, y de esa forma están agrupados, a los cinco temas en que se centró la Reunión, por acuerdo de la Junta Directiva de la Asociación Española de Ciencia Regional, y a la Mesa Redonda celebrada al final de la Reunión, sobre la Ley de Bases de Régimen Local.

Como es habitual, uno de los temas se dedicó a la economía de la Comunidad Autónoma en la que se realiza la Reunión. Concretamente se trató sobre los posibles sectores estratégicos de la economía castellano-leonesa.

Dadas las características de esta economía, no podía faltar una atención especial a los sectores agrícola y minero-energético.

Por otra parte, el Secretario General y el Director General de Planificación de la Consejería de Economía y Hacienda de la Junta de Castilla y León, actuando como Ponentes, expusieron las bases de lo que será el Plan de Desarrollo Regional.

Se presentaron un número importante de Comunicaciones que, agrupadas según los aspectos tratados por los Ponentes, dejaron el tema bastante completo.

Otro tema habitual es el de Técnicas de Análisis Regional. Este año se había sugerido a los participantes una atención especial a los Indicadores de Coyuntura. Sobre ellos trató la Ponencia del Sr. Blandinières, de la División Regional del I.N.S.E.E. francés, y cinco de las Comunicaciones. Otras nueve, sobre distintos problemas teóricos de la Ciencia Regional, completaron su contenido.

Dos temas de indudable actualidad fueron incluidos en el Programa: los efectos de la Política Económica Europea sobre las regiones españolas, y los aspectos regionales de la reconversión industrial.

En el primero participó "fuera de programa" don Julio Viñuela, Director General de Planificación del Ministerio de Economía y Hacienda, el cual, junto con el resto de los Ponentes y Comunicantes, trataron a lo largo de toda la jornada del 21, distintas variantes del problema que supone para las regiones españo-

las la integración en la C.E.E., y en concreto la actual Política Económica Europea.

En cuanto a la reconversión industrial, la imposibilidad de asistir a la Reunión, por razones de última hora, del entonces Subsecretario del Ministerio de Industria, don Oscar Fanjul, fue paliada con la presencia de un miembro de la Secretaría General Técnica de dicho Ministerio. Las Comunicaciones, sin embargo, fueron numerosas.

El último tema, no por el orden en que fueron tratados, constituyó un intento, creemos que provechoso, de practicar el carácter interdisciplinar de la Ciencia Regional.

En efecto, la Articulación Institucional en el Estado de las Autonomías fue tratada desde la perspectiva económica, espacial y jurídica. Los economistas debatieron en torno a la articulación entre planificación nacional y regional en el Estado de las Autonomías. Los geógrafos trabajaron sobre la división y organización espacial, y los juristas sobre los problemas de articulación que plantea la existencia de distintos niveles de administración pública.

La Mesa Redonda, a la que se dedicó menos tiempo del que los organizadores habían previsto y hubieran deseado, completó el Programa, como ya se había señalado.

La actualidad del tema, la Ley de Bases de Régimen Local, que ya había sido considerada al preparar la Reunión, muchos meses antes, fue corroborada, ya que su realización coincidió con la aprobación por el Congreso del Proyecto de Ley y su remisión al Senado.

El desarrollo de las sesiones fue posible gracias a la labor de los Presidentes de Mesa, a los que quiero agradecer expresamente su colaboración.

El acto de inauguración estuvo presidido por el Excmo. Sr. D. Demetrio Madrid, Presidente de la Junta de Castilla y León. En su discurso, que recoge la presente publicación, adelantó las líneas maestras de la política económica de la Junta, contenida en el Plan de Desarrollo Regional, en fase de elaboración en aquellos momentos. Dicho discurso estuvo precedido de unas palabras de salutación, que también recogemos, del Excmo. Sr. D. Miguel Cordero del Campillo, Rector de la Universidad de León.

Con la publicación de los textos de la Reunión, culmina la labor del Comité Local Organizador, del que he sido Presidente, y del que formaron parte don Lorenzo Trigo, don José Luis Placer Galán, don José Fernández Revuelta y don Julio Gutiérrez Geijo. Quiero, desde estas líneas, y en nombre de la Junta Directiva de la Asociación, agradecerles su esfuerzo y darles la enhorabuena por haber conseguido que la celebración de la X Reunión de Estudios Regionales haya podido efectuarse de forma digna en la ciudad de León, estando a la altura del reto que suponía la trayectoria de las anteriores Reuniones.

Naturalmente, resulta imprescindible también, recordar a quienes la hicieron materialmente posible: la Junta de Castilla y León, la Diputación Provin-

cial, el Ayuntamiento, la Universidad, la Caja de Ahorros y la Cámara de Comercio e Industria de León, y el Banco de Bilbao, haciendo una mención especial a la Junta de Castilla y León, que aportó la mayor parte de la financiación, y que ahora hace posible la presente publicación. La atención que ha prestado a la Reunión ha sido esencial para su realización.

JOSE LUIS GONZALEZ GARCIA
Presidente del Comité Organizador

SESION INAUGURAL

del Ayuntamiento de Valladolid, la Caja de Pensiones y la Cámara de Comercio e Industria de León, y el Banco de Bilbao, durante una sesión especial de la Junta de Castilla y León, que tuvo lugar en la ciudad de Valladolid, y por medio de la presente publicación. La duración que se ha fijado para el desarrollo de esta Reunión es de cinco días, en los que se celebrarán las sesiones de la Comisión General de la Junta de Castilla y León, en el

JOSE LUIS GONZALEZ CARRANZA

en un sistema, además de proporcionar, de practicar el carácter interdisciplinar de la Ciencia Regional.

En estos días de actividades institucionales en el Estado de las Autonomías se han tratado de la perspectiva económica, espacial y jurídica. Los economistas han trabajado sobre la articulación entre planificación nacional y regional en el Estado de las Autonomías. Los geógrafos trabajaron sobre la distinción y organización espacial, y los juristas sobre los problemas de articulación que plantea la existencia de diferentes niveles de administración pública.

La Mesa Redonda, a la que se dedicó menos tiempo del que los organizadores habían previsto y tuvieron que reducir, completó el Programa, como ya se había señalado.

La actualidad del tema, la Ley de Bases de Régimen Local, que ya había sido considerada al preparar la Reunión, muchos meses antes, fue corroborada, ya que su realización coincidió con la aprobación por el Congreso del Proyecto de Ley y su remisión al Senado.

El desarrollo de las sesiones fue posible gracias a la labor de los Presidentes de Mesa, a los que quiero agradecer expresamente su colaboración.

El acto de inauguración estuvo presidido por el Excmo. Sr. D. Demetrio Madrid, Presidente de la Junta de Castilla y León. En su discurso, que recoge la presente publicación, definió los temas esenciales de la política económica de la Junta, centrada en el Plan de Desarrollo Regional, en fase de elaboración en aquellos momentos. Pudo decirme como presidente de estas palabras de bienvenida, y como presidente del Excmo. Sr. D. Miguel Carrero del Campillo, Director de la Universidad de León.

Con la publicación de los Actas de la Reunión, califica la labor del Comité de Organización, del que he sido Presidente, y del que formaron parte don Luciano Plaza, don José Luis Placer-Gallán, don José Fernández Henneffa y don Félix Guzmán-Guán, Cátedra, desde estas líneas, y en nombre de la Junta de Organización de la Reunión, agradecerles su esfuerzo y darles la bienvenida por haber conseguido que la celebración de la X Reunión de Estudios Regionales Española, el primer de forma digna en la ciudad de León, estando a la altura del tema que requiere la reputación de las anteriores Reuniones.

Finalmente, quiero expresamente recordar a quienes la hicieron posible: la Junta de Castilla y León, la Diputación Provin-

Saludo

Excmo. Sr. Presidente de la Junta de Castilla y León,
Excmos. e Ilmos. Señores,
Señoras y Señores:

He de pronunciar unas palabras de bienvenida, en nombre de la Universidad de León, que ha colaborado al desarrollo de esta X Reunión de Estudios Regionales y a la que pertenecen los miembros del Comité Organizador Local y algunos de los miembros de los comités locales. Bienvenidos, pues.

SESION INAUGURAL

El lugar donde nos hallamos pertenece a una institución, la Caja de Ahorros de León, a la que la Universidad de nuestra provincia debe, moral y físicamente, incontables aportaciones. Veo con satisfacción que sigue en la misma disposición de colaboración con toda clase de actividades científicas y culturales, de ámbito local o nacional. Quiera dar las gracias a su Presidente en esta ocasión, una vez más.

Para quien ha dedicado a la Universidad 37 años, aparte de los de Licenciatura, es particularmente grato dirigirse a los que, en el campo de sus especialidades y preocupaciones, dedican esfuerzos al desarrollo de las regiones de España. He visto en el programa que hay aportaciones sobre cuestiones que podríamos llamar de especulación intelectual y teórica, aparentemente sin posible concreción a la realidad más inmediata. Ustedes y yo sabemos que no hay dicotomía entre teoría y práctica, ni entre ciencia pura y aplicada: hay un modo de avanzar el conocimiento, que tiene caminos muy variados y ahí radica la aparente diversidad de las ciencias que, de vez en cuando, demandan un esfuerzo unificador.

Pero también hay ponencias y mesas redondas que analizan problemas tangibles y concretos, desde la realidad minera o la agria, pasando por la explotación de los recursos hídricos, o el análisis de la agricultura de montaña, o estudiando las repercusiones de la nueva organización del Estado de las autonomías, más el posible efecto de la integración de España en la C.E.E.

Seguramente que ustedes conocen la polémica que la cuestión autonómica ha causado en León. Por ello me parecen particularmente interesantes los trabajos que van a desarrollarse, en los que es de esperar que, dominando las emociones, prime la razón. De esta y no de aquellas, de la mano

SESION INAUGURAL

Saludo

Excmo. Sr. Presidente de la Junta de Castilla y León,

Excmos. e Ilmos. Señores,

Señoras y Señores:

He de pronunciar unas palabras de bienvenida, en nombre de la Universidad de León, que ha colaborado al desarrollo de esta X Reunión de Estudios Regionales y a la que pertenecen los miembros del Comité Organizador Local y algunos de los que participan en diversos cometidos. Bienvenidos, pues.

El lugar donde nos hallamos pertenece a una institución, la Caja de Ahorros de León, a la que la Universidad de nuestra provincia debe, moral y físicamente, incontables aportaciones. Veo con satisfacción que sigue en la misma disposición de colaboración con toda clase de actividades científicas y culturales, de ámbito local o nacional. Quiero dar las gracias a su Presidente en esta ocasión, una vez más.

Para quien ha dedicado a la Universidad 37 años, aparte de los de Licenciatura, es particularmente grato dirigirse a los que, en el campo de sus especialidades y preocupaciones, dedican esfuerzos al desarrollo de las regiones de España. He visto en el programa que hay aportaciones sobre cuestiones que podríamos llamar de especulación intelectual y teórica, aparentemente sin posible concreción a la realidad más inmediata. Ustedes y yo sabemos que no hay dicotomía entre teoría y praxis, ni entre ciencia pura y aplicada: hay un modo de avanzar el conocimiento, que tiene caminos muy variados y ahí radica la aparente diversidad de las ciencias que, de vez en cuando, demandan un esfuerzo unificador.

Pero también hay ponencias y mesas redondas que analizan problemas tangibles y concretos, desde la realidad minera a la agraria, pasando por la explotación de los recursos hídricos, o el análisis de la agricultura de montaña, o estudiando las repercusiones de la nueva organización del Estado de las autonomías, más el posible efecto de la integración de España en la C.E.E.

Seguramente que ustedes conocen la polémica que la cuestión autonómica ha causado en León. Por ello me parecen particularmente interesantes los trabajos que van a desarrollar, en los que es de esperar que, dominando las emociones, prime la razón. De ésta y no de aquéllas, de la mano

de la ciencia y no de las exposiciones basadas en lecturas apresuradas y tendenciosas, ha de venir la luz, aquella luz que reclamaba el filósofo.

Siendo, como soy, aficionado a la Historia y, en particular a la de esta mi tierra chica leonesa, sé muy bien que los hechos admiten muy variados enfoques. La Historia, como la Biblia, puede justificar actitudes antagónicas y todo ello con "buenas razones". Por eso me agrada pensar que, de trabajos como los que hoy emprenden ustedes, salgan elementos objetivos que permitan programar el futuro de las regiones, tomando en consideración lo condicionante que pueda existir por el desarrollo histórico, pero embridando los entusiasmos de la pasión para dirigirlos en el sentido que requiere el bienestar futuro de las poblaciones que, en definitiva, deben contar más que los territorios.

Que sus trabajos sean fructíferos y que su estancia entre nosotros les sea agradable.

León, 21 de noviembre de 1984.

MIGUEL CORDERO DEL CAMPILLO

Excmo. y Mgco. Rector de la Universidad de León

INTERVENCION DEL EXCMO. SR. PRESIDENTE DE LA JUNTA DE CASTILLA Y LEON

Todos los que deseamos soluciones serias a nuestros problemas, entendemos que la investigación y el estudio son condiciones previas, necesarias, sin las cuales malamente podremos afrontar la situación con conocimiento de causa. Ahora bien, aún insistiendo en su necesidad, debemos preguntarnos ¿qué investigación queremos?, ¿para qué la queremos?, contestar a estas preguntas con precisión es absolutamente fundamental si pretendemos una labor investigadora eficaz. Tradicionalmente en las últimas décadas, en España, el Estado ha invertido muy poco en investigación, inversión que además, no ha sido rentable, o lo ha sido muy poco. Las razones de esta escasa rentabilidad han sido muchas: recepción irregular de los fondos a lo largo de los muchos años que dura un proyecto, multiplicación de los centros y de proyectos que no ha hecho sino debilitar a cada uno de ellos, y aplicación del modelo funcional al personal investigador, con la rigidez, y envejecimiento, que éste conlleva. Hay además, otra causa que podemos contar entre las principales: La falta de una demanda clara de proyectos de investigación. Un proyecto de envergadura precisa de un objetivo final preciso, respecto del cual se puedan prever el tiempo y el dinero necesarios y que represente la solución clara a un problema planteado en todos sus puntos.

Vistas, pues, las dificultades que presenta la investigación en general, podemos preguntarnos ya cómo atajarlas, cómo organizar una investigación eficaz en Castilla y León. Tenemos que partir de unos presupuestos forzosamente bajos y de unas necesidades altas; por tanto, la definición de las líneas de investigación debe atender problemas que sean realmente importantes y que puedan encontrar soluciones mediante la investigación, a todos nosotros se nos pueden ocurrir muchos: el futuro de los planes de riego, la mejora de las razas en ganadería, el desarrollo de las estructuras de comercialización y transformación de productos básicos, y otros. La decisión por unos u otros es, desde luego, una decisión política, pero es una decisión política que tiene que tener en cuenta el trabajo que ustedes llevan a cabo todos los días y estos últimos en especial, que tiene que tener en cuenta también las necesidades más sentidas por los castellano-leoneses, los estudios ya realizados, y las perspectivas de futuro de nuestra economía.

Para decirlo en pocas palabras, las investigaciones que se realizan deben estar insertas en un proyecto de largo alcance y de interés social capaz de garantizar su rentabilidad. Por otra parte, hay que decir que, en contra

de lo que piensan algunos, la investigación en materia económica o territorial no es un lujo; por el contrario, es un instrumento absolutamente necesario en el proceso de toma de decisiones. Las economías modernas son mecanismos muy complicados, cuyo desconocimiento por parte de los poderes públicos sólo puede provocar disfuncionalidades.

En este sentido, tengo que agradecerles a ustedes el que dediquen su tiempo al estudio del hecho regional en cualquiera de sus facetas, estudio que es una exigencia del nuevo ordenamiento del estado de las autonomías. Por el momento disponemos de muy poco material riguroso sobre nuestra Comunidad, aún así, el esfuerzo de excelentes especialistas, algunos de los cuales están hoy aquí, nos ha permitido ya establecer unas líneas maestras de actuación que parten de la base de un diagnóstico económico en mi opinión muy próximo a la realidad.

Diagnóstico y líneas de actuación que quisiera exponer someramente como ejemplificación de los frutos que puede dar una investigación bien llevada, por más que falten aún datos imprescindibles para análisis más detallados.

La economía castellano-leonesa, padece una crisis estructural, cuyas manifestaciones se agudizan sensiblemente a finales de los años 50, con el Plan de Estabilización; estas manifestaciones son:

1. Un empobrecimiento relativo que se traduce en una pérdida de recursos humanos, un desaprovechamiento de los recursos naturales y un trasvase de fondos financieros propios a otros lugares, fuera de la Comunidad.

2. Desarticulación sectorial y espacial de nuestra economía.

En cuanto a la desarticulación sectorial, nuestro aparato productivo está insuficientemente interconectado, lo que a su vez significa un mercado poco integrado y por tanto una serie de disfuncionalidades importantes.

Por lo que se refiere a la desarticulación territorial, ésta se manifiesta en el escaso volumen de intercambios comerciales que se producen dentro de la Comunidad; en la no y en la existencia de varias zonas que dependen económicamente de otras Regiones.

3. Crecimiento desequilibrado de la economía, que se traduce en una agricultura sobredimensionada, con un contingente de población dedicada a la misma, muy elevado y con bajas tasas de productividad. Una industria obsoleta y minifundista, con excepciones en el sector del automóvil y en los recursos minero-energéticos. Y por último un sector servicios hiperdesarrollado, basado en actividades de tipo burocrático-asistencial, subordinadas al Estado.

4. Economía dependiente tanto del extranjero, como de otras regiones más industrializadas, así importantes sectores, como la industria química y los transformados metálicos, están en manos de capitales foráneos. Por otra parte esta dependencia se acentúa, al exportar materias primas (muy importantes en Nuestra Comunidad) y productos de poco valor añadido e importar productos de carácter estratégico y con mucho valor añadido.

Estos problemas de tipo estructural son una constante en nuestra Re-

gión, que, además, se encuentra con otros de tipo coyuntural, debido a la etapa de crisis por la que está pasando la Economía española y en general las economías occidentales.

Voy a mencionar muy brevemente, ya que los hemos expuesto en numerosas ocasiones, cuales son los objetivos de mi Gobierno respecto a la situación económica, objetivos que pretenden, a medio y largo plazo, acabar con las deficiencias de nuestra economía, y que son enumerados según su importancia; los siguientes:

1. La lucha contra el paro.
2. Articulación de la Región en sus dos vertientes, sectorial y espacial.
3. Una mejora de la calidad de vida, expresada en un incremento de la dotación de servicios, y por último,
4. La detención del proceso de desacumulación, referido tanto a la emigración como al trasvase o exportación de recursos financieros.

Para conseguir estos objetivos, es necesaria una política regional, realizada a través de la planificación, que se enfrente a los problemas estructurales de nuestra economía, despeje las incertidumbres de la inversión privada, la oriente, la incentive, y promueva la utilización racional de los recursos. Esta política de programación habrá de establecerse en coordinación con la planificación general de la actividad económica del Estado.

Por ello, el Gobierno Regional, consciente de nuestra situación y de nuestro compromiso con los castellano-leoneses, presentará antes de fin de año un "Plan de Desarrollo Regional", como instrumento operativo central de nuestra política económica, que permita generar un proceso autosostenido de acumulación autóctona de capital, y que sea capaz de acabar con los problemas de nuestra economía que al principio señalé.

El P.E.R. se plantea la lucha contra el paro y la articulación regional como objetivos inmediatos. Se definen también otros de tipo estratégico o a largo plazo, como son el *desarrollo autocentrado de la economía regional*, como premisa de un desarrollo equilibrado, el pleno empleo de los recursos (humanos, materiales y financieros) y la mejora de la calidad de vida.

El Plan de Desarrollo Económico para Castilla y León, como otros planes, tiene una serie de notas características que, por su relevancia, voy a especificar:

1.º Es un Plan que tiene carácter deslizando, es decir, es un programa global con previsiones a medio plazo (tres años contando como cero el presente) que tienen que actualizarse anualmente, de acuerdo con el comportamiento de algunas variables que pueden alterar el cumplimiento de los objetivos.

2.º Es un plan que tiene carácter globalizador, es decir, que incluye las actuaciones de las Administraciones públicas y que trata de actuar sobre las Instituciones privadas. Por ello después de ser presentado en las Cortes Regionales, a finales de este mismo año, se realizará una ronda de conversaciones y diálogo con el resto de las Administraciones públicas para tratar de coordinar todas las inversiones de la Administración Central, Diputaciones y Corporaciones Locales.

3.º Es un Plan que tiene una correlación presupuestaria, así, los presupuestos de la Comunidad para 1985, de próxima entrada en las Cortes Regionales, marcan el primer año del P.E.R. y los presupuestos de años posteriores serán los soportes económicos de los tres años sucesivos en que está estructurado el Plan. Asimismo su metodología se ha realizado de acuerdo con la utilizada en la Comunidad Económica Europea.

Quiero aclarar, que ello no significa un cambio de nuestra política económica, ya que esos mismos objetivos y esas mismas líneas son aquellas con las que nos presentamos a las elecciones y las mismas que están incluidas en nuestro programa de Gobierno.

Es decir, las líneas en base a las cuales se ha desarrollado hasta ahora nuestra política económica y que son básicamente (la priorización de aquellos proyectos estratégicos que pueden generar mayor nivel de renta, y el uso de la inversión de la Comunidad como motor de la de otras Administraciones Públicas) no sólo no contradicen el P.E.R. sino que son un punto de partida excelente para su realización.

El P.E.R. además, tiene en cuenta en todo momento nuestra integración en la C.E.E. Esta integración es un hecho que ha de tener consecuencias importantes para nuestro País. Sé que ustedes van a tratar el tema en este Congreso; en efecto, aunque las negociaciones con la CEE son competencia del Gobierno de la nación, el impacto de esa integración se dejará sentir de manera diferente en las distintas comunidades, y por eso estas están implicadas por completo en el tema. Por otra parte, hace ya tiempo que la CEE tiene en cuenta en sus planes, el hecho regional. No podemos desaprovechar las posibilidades que fondos como el FEOGA o el FEDER nos brindan. La mejor manera de acceder a esas ayudas, de preparar nuestras economías para entrar en un mercado altamente competitivo o de asimilar tecnología avanzada exigen también investigaciones serias de carácter jurídico y socioeconómico.

No me queda sino reiterarles mi agradecimiento por el trabajo que llevan a cabo, animarles a continuar en él y asegurarles que no les faltará el apoyo que, en lo que a Castilla y León se refiere, necesitan.

DEMETRIO MADRID LOPEZ

I
SECTORES ESTRATEGICOS DE LA
ECONOMIA CASTELLANO-LEONESA

I.I. Estrategias de desarrollo en
Castilla y León

3.º Es un Plan que tiene una correlación presupuestaria, así, los presupuestos de la Comunidad para 1985, de próxima entrada en las Cortes Regionales, marcan el primer año del P.E.R. y los presupuestos de años posteriores serán los soportes económicos de los tres años sucesivos en que está estructurado el Plan. Asimismo en metodología se ha realizado de acuerdo con la unidad en la Comunidad Económica Europea.

Quiero aclarar, que ello no significa un cambio de nuestra política económica, ya que esos mismos objetivos y esas mismas líneas son aquellas con las que nos presentamos a las elecciones y las mismas que están incluidas en nuestro programa de Gobierno.

Es decir, las líneas en base a las cuales se ha desarrollado hasta ahora nuestra política económica y que son básicamente (la priorización de aquellos proyectos estratégicos que pueden generar mayor nivel de renta, y el uso de la inversión de la Comunidad como motor de la de otras Administraciones Públicas) no sólo no cambian en el P.E.R. sino que son un punto de partida esencial para su realización.

El P.E.R. además, tiene en cuenta en todo momento nuestra integración en la C.E.E. Este hecho que ha de tener consecuencias para nuestro País. Se que usted van a tratar el tema en el momento de la integración de la Comunidad Económica Europea en el P.E.R. Por otra parte, hace ya tiempo que se ha hecho el hecho regional. No podemos desaprovechar las posibilidades que fondos como el FEOGA o el FEDER nos brindan. La mejor manera de acceder a esas ayudas de preparar nuestras economías para entrar en un mercado altamente competitivo o de estimular tecnologías nuevas a través de investigaciones serias de carácter jurídico y socioeconómico.

No sé qué le más interesantes me agitate únicamente por el trabajo que lleva a cabo, animarles a continuar en él y asegurarles que no les faltará el apoyo que, en lo que a Castilla y León se refiere, necesitan.

DEMETRIO MADRID LOPEZ

Estrategias de desarrollo en Castilla y León

por Isidro Hernández Perlmes y Manuel Mitadriel Martínez

1. PROBLEMAS GENERALES DE LA ECONOMÍA CASTELLANO-LEONESA

La economía castellano-leonesa padece un proceso de crisis estructural, agudizada desde la adopción del Plan de Estabilización de la Economía española, que se traduce en una pérdida progresiva de recursos propios y de peso relativo en la Economía nacional, y algunas de cuyas principales manifestaciones son las siguientes:

1. Desdesequilibrio relativo

- 1.1. Pérdida de recursos humanos, principalmente vía emigración, y tendencia a la desertización (una densidad de 37 hab./km², casi tres veces inferior a la media nacional, para un territorio que supone más del 18% de la superficie nacional).
- 1.2. Desprovechamiento de recursos naturales. La región exporta energía y materias primas de poco valor añadido, que se transforman industrialmente en otras zonas.
- 1.3. Exportación de recursos financieros propios, principalmente vía sistema financiero, que, según las investigaciones de algunos autores, puede suponer la transferencia espacial a otras zonas de más del 50 por 100 del ahorro generado en la región.

2. Desarticulación sectorial y espacial de la Economía

No existe una Economía regional plenamente dicha. La insuficiente integración de la Economía regional se refleja en un doble plano:

- 2.1. Desarticulación sectorial, que se manifiesta en la desconexión del aparato productivo.
- 2.2. Desarticulación territorial, que se manifiesta en:

I.1. Estrategias de desarrollo en Castilla y León

I.I. Estrategias de desarrollo en
Castilla y León

Estrategias de desarrollo en Castilla y León

por Isidro Hernández Perlina y Manuel Mitadiel Martínez

1. PROBLEMAS GENERALES DE LA ECONOMÍA CASTELLANO-LEONESA

La economía castellano-leonesa padece un proceso de *crisis estructural*, agudizada desde la adopción del Plan de Estabilización de la Economía española, que se traduce en una pérdida progresiva de recursos propios y de peso relativo en la Economía nacional, y algunas de cuyas principales manifestaciones son las siguientes:

1. Empobrecimiento relativo

- 1.1. *Pérdida de recursos humanos*, principalmente vía emigración, y tendencia a la desertización (una densidad de 27 hab./km², casi tres veces inferior a la media nacional, para un territorio que supone más del 18% de la superficie nacional).
- 1.2. *Desaprovechamiento de recursos naturales*. La región exporta energía y materias primas de poco valor añadido, que se transforman industrialmente en otras zonas.
- 1.3. *Exportación de recursos financieros* propios, principalmente vía sistema financiero, que, según las investigaciones de algunos autores, puede suponer la transferencia espacial a otras zonas de más del 50 por 100 del ahorro generado en la región.

2. Desarticulación sectorial y espacial de la Economía

No existe una Economía regional propiamente dicha. La insuficiente integración de la Economía regional se refleja en un doble plano:

- 2.1. *Desarticulación sectorial*, que se manifiesta en la desconexión del aparato productivo.
- 2.2. *Desarticulación territorial*, que se manifiesta en:
 - El escaso grado de intercambios intrarregionales.
 - La escasa jerarquización urbana y la desorganización general del territorio.

- La existencia de numerosas zonas que gravitan económicamente hacia otras regiones.

3. Crecimiento desequilibrado de la Economía

- 3.1. *Agricultura sobredimensionada*, predominantemente de secano, de baja rentabilidad y poco dinamizada, inscrita en el circuito económico global a través de mecanismos de subordinación y de progresivo deterioro de la relación real de intercambio.
- 3.2. *Industria poco diversificada y articulada*, con predominio del subsector automóvil y de otros relacionados con actividades en las que la región posee alguna ventaja natural (minero-energético y alimentario).
- 3.3. *Sector servicios hiperdesarrollado*, en el que priman las actividades de tipo burocrático-asistencial dependientes del Estado.

4. Economía dependiente

- 4.1. Control de los principales subsectores industriales más dinámicos por los *capitales foráneos*.
- 4.2. La región se halla inscrita en una dinámica de relaciones económicas típica de zona dependiente, cuyas manifestaciones más comunes son: el esquema de balanza de pagos y la dualidad de su estructura interna.

Estos problemas estructurales de carácter general (pérdida de recursos, desarticulación económica —sectorial y espacial—, crecimiento desequilibrado y dependencia exterior) se reflejan también en problemas cuyo aparente significado coyuntural se convierte en estructural. Así ocurre con el *desempleo* que, aparte de otras razones que tienden a dar carácter estructural a este problema a nivel nacional e internacional, se agudiza en una región de fuerte tradición emigratoria y de destrucción de puestos de trabajo, incluso en las épocas de mayor crecimiento económico.

2. HORIZONTE ECONOMICO 1988

Aun cuando, como es de sobra conocido, realizar predicciones acerca de lo que puede depararnos el futuro en materia económica es una tarea enormemente arriesgada que prácticamente nunca rinde resultados cuantitativos mínimamente satisfactorios, no es menos cierto que la realización de tal cometido es de gran interés dado que, al menos, permite sacar a la luz algunos de los factores condicionantes o coadyuvantes del acontecer económico que, de otro modo, quedarían sumidos en la más completa oscuridad, aumentando, por ende, nuestro grado de desconocimiento y desconcierto frente al futuro. Por este motivo, y sólo por éste, nos permitimos a continuación la realización de tres ejercicios cuya finalidad, repetimos, no es otra que la de vislumbrar el previsible futuro económico de Castilla y León: los ejercicios en cuestión, de entre los muchos posibles, estriban en un análisis de tendencias de desarrollo, del crecimiento estructural potencial y del crecimiento necesario.

2.1. De acuerdo con el primer tipo de análisis, el de las tendencias de desarrollo de Klassen, está claro que, en virtud de la clasificación existente al respecto (a modo de escolio recordamos que Klassen distingue entre regiones prósperas, en declive, en vías de desarrollo y subdesarrolladas) y de los niveles adoptados en Castilla y León por las dos magnitudes consideradas (renta per cápita y producto interior neto por persona ocupada) en relación con los correlativos niveles nacionales (cuadro 1), podemos afirmar que Castilla y León es, dentro del conjunto del país, una región subdesarrollada que, sin embargo, entre 1973 y 1981 ha iniciado un tímido despegue, circunstancia que permite situarla hoy entre las regiones en vías de desarrollo. En definitiva, de seguirse manteniendo la trayectoria iniciada a mediados de los años setenta, se amortiguarían muy suavemente las diferencias existentes frente al conjunto del país, pese a lo cual, y en el horizonte de 1988 seguirían siendo muy importantes (recuérdese, sin embargo, que esta posible mejora regional está basada más en el despoblamiento de Castilla y León que en el incremento de la renta o del P.I.N., lo que agrava aún más las perspectivas existentes).

CUADRO 1
EVOLUCION RENTA PER CAPITA Y P.I.N. POR PERSONA OCUPADA

		Valores absolutos (*)			Tasas crecimiento anual acum.		
		1955	1973	1981	1955-73	1973-81	1955-81
CASTILLA-LEON ESPAÑA	Renta per cápita	11.719 13.424	83.214 103.075	321.619 397.365	11,51 11,99	18,41 18,37	13,58 13,92
	P.I.N. por persona ocupada	27.785 32.599	217.571 265.433	1.022.059 1.250.003	12,11 12,36	21,33 21,37	14,87 15,05

(*) En pesetas corrientes.

FUENTE: "Renta Nacional de España y su distribución provincial" (varios años). Banco Bilbao y elaboración propia.

CUADRO 2
TENDENCIAS DE DESARROLLO

	1955-73	1973-81	1955-81
Renta per cápita	Subdesarrollada	En vías de desarrollo	Subdesarrollada
P.I.N. por persona ocupada	Subdesarrollada	Subdesarrollada En Vías de desarrollo	Subdesarrollada

FUENTE: Elaboración propia en base al Cuadro 1.

2.2. Centrándonos ahora en el análisis del potencial de crecimiento de la región frente al de la totalidad del país, el cálculo del denominado «índice de crecimiento estructural potencial» con relación a la variable «empleo» nos permite extraer una idea al respecto. Así, la aplicación de este índice a los dieciocho sectores económicos en que, en el análisis de los desplazamientos podemos desglosar el VAB total, nos ha llevado a obtener un valor, en relación a España, de 0,98: teniendo en cuenta que un índice igual (mayor o menor) a la unidad es representativo de un potencial de crecimiento regional igual (mayor o menor) que el del conjunto del país, tenemos que concluir que el potencial de crecimiento castellano-leonés basado en su estructura productiva es, prácticamente, el mismo que se manifiesta a nivel nacional, lo cual no deja de ser muy positivo, dado que, hasta 1981, hemos estado creciendo permanentemente por debajo de la media nacional.

2.3. Finalmente, ¿cuál sería la tasa de crecimiento necesaria en Castilla y León para el próximo trienio? La respuesta a esta pregunta requiere, como condición previa, la especificación de los objetivos que se requieren alcanzar en el horizonte de 1988. En este sentido y, repetimos, a modo de simple ejercicio analítico un tanto mecanicista pero en cualquier caso y al igual que en los dos anteriores, claramente demostrativo de las posibilidades existentes, hemos adoptado unas hipótesis plausibles sobre el conjunto de variables que, de forma clara, inciden sobre la tasa de crecimiento del PIB: los ritmos de variación de la productividad y del empleo. De esta manera las hipótesis establecidas son las siguientes:

- 1) Con relación a la tasa de crecimiento de la productividad, considerando simultáneamente que en el plan económico gubernamental a medio plazo (1983-1986) se estipula una tasa promedio del 1,6% y que Castilla y León ha registrado aumentos de su productividad por encima de los correspondientes a la media nacional, adoptamos la hipótesis de una tasa anual acumulativa del 1,7 por 100.
- 2) Por lo que concierne al crecimiento demográfico nos ha parecido oportuno, a la vista de la evolución de los últimos años, considerar dos hipótesis: la del crecimiento poblacional y la de continuidad de la tendencia apuntada en 1975-83; de acuerdo con la primera hipótesis la tasa de crecimiento poblacional es cero; de acuerdo con la segunda es 0,31 por 100.
- 3) Con relación a la población activa adoptamos una única hipótesis: La de que en 1988 se logre alcanzar una tasa de actividad del 35 por 100. Como en 1981 la tasa existente era del 30 por 100, el ritmo de crecimiento necesario es del 2,2 por 100 anual acumulativo.
- 4) Por último, por lo que respecta al ritmo de absorción del paro, adoptamos, de nuevo, dos hipótesis: que la tasa de desempleo se mantenga al nivel de 1983 (13,5 por 100 de promedio), lo que conlleva una tasa de variación del paro del cero por ciento, o que se logre reducirla hasta el 12 por 100, lo que implica una tasa de crecimiento del empleo del 0,34 por 100 anual acumulativo.

Considerando todas estas hipótesis que, en ningún caso nos parecen tópicas en lo concerniente a los objetivos que representan, las tasas de crecimiento necesario del PIB regional —reflejadas en el cuadro 3— se mueven entre un máximo de 4,55 por 100 y un mínimo del 3,90 por 100. ¿Es posible alcanzar estos ritmos de crecimiento promedio en el curso de los cuatro próximos años? Aun cuando teóricamente existe tal posibilidad —de hecho ha habido épocas (1964-73) en que se lograron ritmos de crecimiento del PIB regional superiores (4,5 por 100 de promedio)— su consecución presenta un reto en la práctica a tenor de dos hechos que enmarcan diáfananamente las perspectivas vigentes: por un lado, que en los últimos años (1973-81) la tasa de crecimiento del VAB castellano-leonés se redujo considerablemente hasta situarse en un nivel de 1,56 por 100 anual acumulativo; por otro

CUADRO 3
TASAS DE CRECIMIENTO NECESARIO DEL PIB
(En tantos por uno)

Productividad	Población	Población Activa	Empleo	P.I.B.
0,0170	0,0000	0,0220	0,0000	0,0390
			0,0034	0,0424
	0,0031		0,0000	0,0421
			0,0034	0,0455

FUENTE: Elaboración propia.

lado, porque, aunque a nivel nacional también se produjo una caída notable de los ritmos promedios de crecimiento, éstos (2,17 por 100) continuaron siendo superiores a los registrados en Castilla y León. En todo caso, dada la situación estructural de nuestra región, y teniendo en cuenta lo dicho previamente en las vertientes de desarrollo tendencial y del potencial de crecimiento, es absolutamente imprescindible la consecución de tasas de crecimiento superiores al 3 por 100; de lo contrario, las consecuencias serían fatales para nuestra economía; se produciría un crecimiento importante del paro y/o una reducción de la tasa de actividad y en consecuencia la continuación del proceso de subdesarrollo y desertización.

3. MARCO DE ACTUACION Y LINEAS BASICAS DE LA POLITICA ECONOMICA REGIONAL

Ante la situación descrita en el epígrafe anterior, la política económica regional trata de equiparar la posición económica de la región castellano-leonesa a la del conjunto de territorios del Estado, teniendo en cuenta las limitaciones institucionales y el margen de maniobra a su disposición.

La Comunidad Autónoma, según lo que dispone el Art. 26.21 del Estatuto de Autonomía de Castilla y León (EACL), tiene competencia exclusiva en el fomento del desarrollo económico de la Comunidad, dentro de los objetivos marcados por la política económica general. Asimismo, el Art. 27.3 del EACL le reconoce competencias de desarrollo normativo y de ejecución en lo que se refiere a la

ordenación y planificación de la actividad económica regional, en el marco de las competencias asumidas en el Estatuto.

La política económica regional ha de coordinarse necesariamente con la política económica general y la de las restantes Comunidades Autónomas. En consecuencia, debe entenderse también que la resolución de los graves problemas estructurales que padece la Economía castellano-leonesa sólo podrá producirse por medio de la acción conjunta de los poderes públicos regionales y los de todo el Estado.

Las actuaciones de la política económica regional y, de modo especial, las contenidas en el Programa de Desarrollo Regional se ajustan a los principios de política económica que señala el Art. 32.1 del EACL:

- a) Pleno empleo.
- b) Aprovechamiento y potenciación de los recursos propios.
- c) Aumento de la calidad de vida de la población.
- d) Solidaridad intrarregional.

Tales actuaciones se articulan, asimismo, conforme los dos ejes generales de la política económica regional:

- 1) La regionalización descentralizada.
- 2) La programación y planificación económica.

La regionalización descentralizada supone la coordinación de todos los organismos e instituciones públicas de diferente nivel operantes en la región, para el cumplimiento de los objetivos del desarrollo regional y en un contexto de participación y de descentralización de funciones.

La planificación económica se concibe como un proceso continuo de ajuste entre la situación real de la Economía y la actuación de la política económica, a través de un mecanismo retroalimentado de adecuación entre los objetivos a conseguir y las posibilidades de actuación existentes.

Por lo tanto, la planificación económica es más amplia que la confección de planes y programas, que no son sino su materialización concreta y periódica, en forma de salida del proceso continuo y retroalimentado que supone la planificación.

4. OBJETIVOS GENERALES DEL PDR

Los objetivos que se formulan a continuación, que son objetivos genéricos del PDR, condensan y resumen los objetivos de la política económica-regional. El carácter de estos objetivos es *global*, de tal modo que los objetivos específicos de cada uno de los programas en que se desglosa el PDR, que están subordinados y son coherentes entre sí, constituyen medios para el logro de los objetivos generales. Asimismo, estos objetivos globales suministran indirectamente *criterios de priorización* para las actuaciones previstas en los diferentes programas y, en general, para la inversión pública regional. Del mismo modo, la consecución de los objetivos globales implica la adopción de una *estrategia* de actuación que, a su vez, impone una serie de objetivos intermedios, asimismo, de carácter genérico para todo el PDR que se tratarán de alcanzar mediante el empleo de los instrumentos adecuados. La definición de objetivos a conseguir puede seguir dos vías: de arriba abajo o, a la inversa, de abajo arriba. A nuestro juicio la primera vía —definir un objetivo básico

y, a partir de él, ir introduciendo objetivos parciales— es más coherente, razón por la cual la hemos utilizado. Así, pues, los objetivos generales del PDR se han articulado a través de una pirámide de objetivos, empezando por la cima, que cubre dos niveles básicos, estratégico (a largo plazo) y táctico (a medio y corto plazo).

La concepción político-económica subyacente en la formulación de esta pirámide de objetivos es la de que la relación entre objetivos es siempre relativa, no pudiendo responder a un esquema estricto de fines-medios, ya que, en principio, todo medio puede sublimarse a fin y todo fin puede degradarse a medio. Ha de tenerse en cuenta, sin embargo, que existen objetivos finalistas de política económica, a menudo de naturaleza extraeconómica, que imponen el marco de actuación. En todo caso, en la articulación de los objetivos se trata de dotar al esquema de una fuerte dosis de racionalidad no sólo técnica, sino también social.

Los niveles estratégico y táctico están obviamente interrelacionados. El nivel estratégico abarca objetivos últimos de política económica, alcanzables a largo plazo, y que suministran criterios básicos para la actuación inmediata, mientras que el nivel táctico se centra tanto en objetivos a medio y corto plazo como en las correspondientes acciones operativas (*medios*) encaminadas al logro de los susodichos objetivos y que son las que tratan de plasmarse mediante programas en el PDR.

En otra terminología, los objetivos de nivel estratégico son equiparables a objetivos finales, mientras que los objetivos de nivel táctico son equiparables a objetivos intermedios; en este último nivel se definen, además, los instrumentos a emplear.

En lo que sigue no se ha diferenciado entre objetivos económicos y objetivos sociales de modo tajante. Aunque algunas actuaciones vayan a ser guiadas, presumiblemente, por un criterio de *eficacia económica*, y otras lo estén más por criterios de redistribución y equidad, esta distinción es, ciertamente relativa, puesto que todos los objetivos propuestos tienen un carácter esencialmente *social*. En ocasiones, lo único que se produce es una propuesta de aplazamiento en la satisfacción de determinadas demandas sociales, en aras del mayor crecimiento de una economía subdesarrollada para poder lograr una satisfacción mayor de tales demandas en un futuro no lejano: en definitiva se están aplicando los conocidos principios de «la regla dorada» de crecimiento. En todo caso, desde el momento presente, se asegura un nivel mínimo de equipamientos colectivos y dotaciones sociales, así como la prosecución de una política tendente a lograr una distribución personal y espacial de la renta y la riqueza justa y equitativa.

Centrándonos ahora explícitamente en el terreno de los objetivos propuestos (esquema 1), el objetivo básico, primordial, perseguido es la consecución de un **DESARROLLO AUTOCENTRADO DE LA ECONOMÍA CASTELLANO-LEONESA**, el cual se materializará a través del logro de objetivos específicos tales como:

1. Un desarrollo equilibrado espacial y sectorialmente.
2. El pleno empleo de los recursos productivos, humanos, materiales y financieros y
3. La mejora de la calidad de vida.

En cuanto que se trata de objetivos finalistas, generales, su satisfacción sólo podrá consumarse tras un largo período de actuaciones, hecho éste que implica, en

ESQUEMA 1

OBJETIVOS FINALES	OBJETIVOS INTERMEDIOS
1. Desarrollo económico equilibrado espacial y sectorialmente	1.1. Articulación territorial
	1.2. Articulación sectorial
Desarrollo autocentrado de la economía regional	2.1. Elevación de la tasa de crecimiento económico
	2.2. Detención del proceso de desacumulación del capital
	3.1. Aumentar la dotación de servicios públicos y equipamientos colectivos
	3.2. Mejorar la calidad de vida
	3.3. Protección del medio ambiente

otros términos, que estamos haciendo referencia a objetivos estratégicos o de primer nivel.

Ahora bien, aun cuando la política económica regional debe tener, efectivamente, una orientación y perspectiva de largo plazo, no es menos cierto que las consideraciones de corto (y medio) plazo han de tenerse muy presentes en su diseño, pues no cabe olvidar que el «largo plazo» no es otra cosa que la sucesión de múltiples «corto plazo». Por este motivo, el logro de los objetivos arriba enumerado, exige la consecución previa de otros objetivos de menor nivel, esto es, de objetivos parciales u objetivos intermedios, constitutivos del nivel táctico antes aludido. Se trata, pues, de desglosar los objetivos específicos de carácter general, en objetivos intermedios cuyo alcance se pueda conseguir en un más breve período de tiempo que el de los susodichos objetivos generales:

1. El logro de un desarrollo económico equilibrado requiere como condición necesaria, aunque no suficiente, la consecución de una verdadera articulación económica tanto desde una perspectiva territorial como desde un punto de vista sectorial. Se trata, por tanto, de alcanzar una estructura productiva sectorialmente equilibrada, y correctamente distribuida a lo largo y ancho de todo el territorio castellano-leonés.

2. En una situación de crisis económica estructural, agudizada por fenómenos coyunturales —aunque con un marchamo tal que hace temer que su presencia se prolongue en demasía—, la consecución del pleno empleo de todos los recursos productivos se convierte en un objetivo económico ineludible. El problema consiste, obviamente, en conseguir que tal empleo de los recursos sea cierto (esto es, que no estén en un cierto desempleo encubierto), lo que, a todas luces, pasa necesariamente por el logro de mayores tasas de crecimiento económico. En nuestra región, además, el logro de este objetivo sería mucho más factible si se consiguiese detener el proceso de descapitalización de la economía regional, auspiciado, sustancialmente, por la exportación de capitales.

3. Finalmente, un objetivo inesquivable de cualquier política económica, pero mucho más de una política socialista, estriba en la mejora del nivel de vida, mejora que puede convertirse en realidad mediante un aumento de la dotación actual de servicios públicos y equipamientos colectivos, un perfeccionamiento del nivel de calidad medio de tales dotaciones y una mayor atención (léase protección) al patrimonio cultural, ecológico y sanitario.

5. COMPATIBILIDAD CON LOS OBJETIVOS DE LA POLÍTICA ECONÓMICA NACIONAL Y LAS NECESIDADES DE LA ADECUACION ECONOMICA INTERNACIONAL

5.1. Compatibilidad con los objetivos de la política económica nacional

La compatibilidad entre los objetivos de la política económica regional y los de la política económica nacional, y entre la planificación regional y la planificación nacional, es una exigencia recogida en la Constitución y en otras leyes de gran importancia (LOFCA, Ley del FCI, etc.).

Las CC.AA. deben participar en la elaboración de los planes económicos

nacionales (Art. 131.2, C) y en el establecimiento de los criterios de distribución regional de la inversión pública.

Corresponde al Estado la competencia exclusiva sobre las bases y la coordinación de la planificación general de la actividad económica (Art. 149.13, C) aunque las CC.AA. asuman competencias en el fomento del desarrollo económico en sus límites propios (Art. 148.13, C), siempre dentro de los objetivos marcados por la política económica nacional.

Aparte de estos elementos legales, es evidente que, desde un punto de vista estrictamente económico, se hace imprescindible una armonización de los objetivos del PDR Castellano-Leonés con los del PEN.

Para el período 1984-87, los objetivos básicos de la política económica nacional están recogidos en el «Programa económico a medio plazo, 1984-87» (Programa Económico Nacional, PEN). El PEN establece como objetivo central y prioritario la generación de empleo, como objetivos intermedios se propone la reducción de la tasa de inflación y el déficit público, también se establece una mejora de la competitividad y el fomento de exportaciones.

Por supuesto, la práctica inexistencia de competencias para la articulación de una política macroeconómica regional específica, provoca que no llegue a plantearse siquiera la interferencia con algunos objetivos. La Comunidad Autónoma no posee el recurso del déficit presupuestario y, obviamente, la regulación del comercio exterior está fuera de su ámbito competencial. Los únicos desajustes posibles podrían surgir en los objetivos de crecimiento económico y de reducción del paro.

A escala nacional, se prevé una tasa de crecimiento anual medio del 3,2 por 100 para el PIB, en términos reales, en el trienio 1984-87. Este crecimiento estaría provocado por la acción de dos fuerzas concurrentes: un aumento de la demanda interna (responsable del 80 por 100 del crecimiento previsto) y el sector exterior (que asumiría el 20 por 100 restante, gracias a un incremento del 8,2 por 100 en las exportaciones).

A escala regional, la cuantificación de las posibilidades de crecimiento es difícil, ya que no se dispone de un instrumental analítico y estadístico que permita formular previsiones mínimamente rigurosas. En la formulación de los objetivos, simplemente se ha hecho referencia a una tasa de crecimiento suficiente para evitar la destrucción de puestos de trabajo y promover la generación de empleo. *De cualquier modo, la consecución de un nivel de crecimiento económico regional adecuado no estaría basado en la demanda interior regional* (que es muy débil, al tratarse de una región de escasa vitalidad demográfica, reducida densidad y niveles de renta no excesivamente altos) *sino, fundamentalmente, en el aumento de las exportaciones.* Pero naturalmente, esto no debe verse como una incoherencia con los objetivos (o mejor, la estrategia) del PEN, sino como una característica diferencial impuesta por la propia realidad regional.

La prioridad que tanto la política económica nacional como la política económica regional deben conceder al objetivo de reducir el paro es evidente. También en este caso, las posibilidades autónomas de la política económica regional son muy reducidas. A nivel nacional, el comportamiento errático de la productividad ha hecho fracasar las previsiones efectuadas en el PEN 83-86, por lo que en el PEN 84-87 no se establece una previsión macroeconómica de generación de empleo.

Los estudios de que se dispone a nivel regional que han trabajado con metodologías diferentes y cuyo resumen, en términos de empleo, fue expuesto

anteriormente implican que para mantener la tasa de desempleo de 1983 se requiere una tasa de crecimiento económico superior al 3,9 por 100; éste es, por tanto, el objetivo mínimo a cumplir en el PDR, puesto que incorpora también la eliminación de la emigración.

5.2. Compatibilidad con las necesidades de la educación económica internacional

En toda la articulación de los objetivos del PDR, está presente la preocupación por situar a la Economía regional en las mejores condiciones posibles, no únicamente desde la consideración estática de su propia realidad, sino en base a la consideración *dinámica* que impone la adecuación a su entorno nacional e internacional. Es en este sentido en el que se ha definido como objetivo global general de nivel táctico del PDR, la racionalización y modernización de las estructuras productivas regionales, para adecuarlas a las exigencias nacionales e internacionales.

De modo especial, todo el tema aquí planteado debe enfocarse en relación a los efectos que la previsible integración española en la CEE provocará sobre la Economía regional. A este respecto, son objetivos del PDR:

— *La modernización de las estructuras agrarias*

Los estudios disponibles indican que la integración en la CEE no será desfavorable para el conjunto del sector. Por supuesto, ésta es una consideración *estática*, que dimana del análisis comparativo de las situaciones actuales, y que no puede entrar en el análisis de los imprevisibles efectos *dinámicos* que se producirán con la integración. Se hace necesaria una *reordenación de cultivos*, con dos direcciones básicas:

- a) Lograr producciones más competitivas, pero huyendo de la excesiva especialización.
- b) Tender a sustituir las producciones excedentarias por otras en las que se registran déficit en la balanza básica, o, cuando menos, que sean menos problemáticas (teniendo siempre en cuenta las condiciones de sustituibilidad técnica y económica existentes).

Asimismo, debe procederse a una *modificación de las estructuras agrarias*, buscando rejuvenecer la población activa agraria, racionalizar las explotaciones (v. gr. combatiendo los excesos o defectos en la mecanización), lograr una mejor capacitación y formación profesional del agricultor, etc., todo ello combinado con la mejora general de los equipamientos sociales en el medio rural.

— *La mejora de la competitividad del sector industrial*

El sector industrial puede verse perjudicado por la integración en la CEE, aunque es difícil establecer previsiones claras a este respecto. Todo dependerá de su capacidad de adecuarse a la nueva situación, logrando altos niveles de competitividad.

Debe notarse que la capacidad de penetración exterior de las producciones industriales regionales no sólo es básica para la supervivencia del sector industrial castellano-leonés, sino también para el cumplimiento de la estrategia de política

económica regional propuesta, que busca, por todos los medios a su alcance, ampliar el débil y desarticulado mercado interno.

Algunas líneas de política económica regional que inciden en este tema son las siguientes:

- Favorecer la articulación y competitividad general del sector industrial, buscando superar el minifundismo empresarial y activar las producciones con proyección exterior.
- Estimular las producciones en sectores de futuro y el empleo de nuevas tecnologías.
- Establecer programas de apoyo a diversos tipos de empresas (PYME, Cooperativas, empresas que trabajan con recursos autóctonos, etc.).
- Potenciar la presencia del sector público.

6. ESTRATEGIA DEL PDR

La consecución de los objetivos generales e intermedios del PDR exige la adopción de una decidida estrategia de crecimiento *económico* en la región castellano-leonesa. Esta estrategia de crecimiento económico no se opone al objetivo último del aumento del bienestar social, sino que pretende, como se expuso previamente, favorecerlo a medio y largo plazo. Asimismo, la estrategia a seguir está atenta a las distorsiones que todo proceso de crecimiento económico suele conllevar, al objeto de corregirlas inmediatamente, y coexiste con una política tendente a aumentar los servicios y equipamientos sociales y a conseguir una distribución personal y espacial de la renta más equitativa. Es decir, dado el bajo nivel de partida de nuestra economía, parece imprescindible, en primer lugar, optar por una política de «aumento de la tarta», para posteriormente —pero también simultáneamente, en la medida que no lastre el futuro desarrollo, y simplemente garantizando la prestación de unos servicios básicos— proceder a un más equitativo reparto de la misma. El proceder en el sentido opuesto, conduciría, sencillamente, a repartir la miseria.

Las líneas básicas de la estrategia planteada son las que se enumeran a continuación:

1. Imbricación de los sectores agrario e industrial.
2. Potenciación del sector agro-alimentario (materialización de la imbricación Agricultura-Industria señalada en el punto 1) junto a sectores industriales que utilicen recursos regionales propios (básicamente minero-energético), utilicen tecnología intermedia o avanzada o favorezcan la articulación del aparato productivo regional.
3. Modernización de las estructuras agrarias (reformas de las explotaciones, reordenación de cultivos, formación y capacitación profesional), al objeto de ir consiguiendo que este sector deje de ser el lastre de la economía regional.
4. Articulación económica de la región, tanto sectorial como espacialmente, para lo que es clave la ordenación del territorio regional.
5. Incremento de la demanda, fundamentalmente vía comercio exterior (fomento de las exportaciones), dada la debilidad del mercado interior.

En definitiva se trata de establecer una estrategia de crecimiento económico basada

en el fomento de las ventajas de oferta, mediante actuaciones dirigidas al perfeccionamiento del aparato productivo, seleccionando aquellos sectores exportadores capaces de propiciar mediante su crecimiento, un posterior aumento de la demanda interna (fomento de la oferta de aquellos sectores de demanda exógena frente a aquellos endógenos que dependen de la Renta Interior). En este sentido huimos de una estrategia, más keynesiana, de fomento público de la demanda interna, que, además de ser insuficiente, dado el carácter de economía muy abierta que presenta una región, sería ineficaz al traducirse gran parte de dicha demanda interna en incremento de importaciones (en otras palabras, el multiplicador del gasto público, en economías muy abiertas, es muy reducido).

7. DESGLOSE DE OBJETIVOS INTERMEDIOS: TERRITORIALES Y SECTORIALES

Una vez diseñados los objetivos generales e intermedios del PDR, la estrategia de actuación establecida implica una desagregación particular de tales objetivos (que a veces tienen el carácter de instrumentos) para tratar de lograr mejor su consecución. En este sentido, y en correspondencia directa con los objetivos parciales referidos anteriormente, los objetivos-instrumentos de actuación serán los siguientes (véase esquema 2):

A) En el terreno de la articulación territorial, esto es, de la ordenación del territorio, se emprenderán acciones encaminadas a:

Reducir el desorbitado número de municipios existentes, posibilitando así una mayor capacidad operativa de los entes municipales y una mayor eficacia de las inversiones públicas. Disminuir las diferencias entre el medio urbano y el medio rural, dotando a este último de un nivel adecuado de servicios y equipamientos. Se prestará atención prioritaria a las zonas o comarcas extraordinariamente deprimidas. Potenciar los núcleos intermedios (cabeceras comarcales) que permitan estructurar áreas geográficas reducidas de características socio-económicas homogéneas, y a partir de las cuales se pueda proceder a una localización selectiva de actividades productivas que contribuyan a difundir los efectos del crecimiento por todo el territorio; y vertebrar la economía regional a través de una sucesión jerarquizada de niveles que cubran diversos tipos de servicios, así como integrar aquellas áreas que gravitan económicamente hacia otras regiones.

B) En materia de articulación sectorial se pretende establecer una estructura productiva que, en primer lugar, esté equilibrada en cuanto al peso específico de los diferentes sectores productivos y, en segundo lugar, que sea lo suficientemente flexible como para poder adaptarse rápidamente a las cambiantes situaciones de los distintos mercados.

C) La consecución del pleno empleo de los recursos exige la adopción de medidas encaminadas, simultáneamente, al incremento de la capacidad productiva, de la capacidad utilizada y de la productividad, así como de actuaciones directas sobre el empleo y de promoción de la clase empresarial. En estrecha relación con estos objetivos se halla el del incremento de los recursos financieros de la región, y el logro de la mayor eficacia en su empleo, lo que pasa necesariamente por el establecimiento de programas concretos de inversiones (una de las finalidades del presente PDR), así como del mayor grado de regionalización posible del sistema crediticio.

ESQUEMA 2

- 1.1. Articulación territorial (ordenación del territorio)
- 1.1.1. Comarcalización regional y potenciación de las cabeceras de comarca. Establecimiento de un sistema regional jerarquizado de asentamientos.
 - 1.1.2. Mejora de las redes de comunicaciones.
 - 1.1.3. Actuaciones de compensación intraregional.
 - 1.1.3.1. Diversificación de actividades productivas;
 - 1.1.3.2. Potenciación zonas deprimidas;
 - 1.1.3.3. Distribución regionalizada de la inversión pública; y
 - 1.1.3.4. Mejora en la distribución espacial de los equipamientos colectivos.
- 1.2. Articulación sectorial
- 1.2.1. Actuaciones de política agraria, dirigidas a:
 - 1.2.1.1. Reestructuración agraria
 - Ordenación de cultivos
 - Reestructuración de explotaciones
 - Actuaciones sobre la población activa.
 - 1.2.1.2. Establecimiento de canales de comercialización.
 - 1.2.1.3. Fomento de la industrialización agraria.
 - 1.2.1.4. Elevación de las rentas agrarias.
 - 1.2.2. Actuaciones de política industrial encaminadas a:
 - 1.2.2.1. Fomento de los subsectores que:
 - utilicen recursos propios
 - eviten la polarización productiva
 - empleen tecnologías intermedias y avanzadas
 - 1.2.2.2. Consecución de tasas elevadas de crecimiento industrial.
 - 1.2.2.3. Incentivos en la localización industrial no polarizada:

1.2.2.4. Adecuación del sector a los nuevos parámetros de competitividad.

- 1.2.3. Reordenación del sector comercial.
 - 1.2.4. Fomento del turismo.
- 2.1. Elevación de la tasa de crecimiento económico
 - 2.1.1. Incremento de la capacidad productiva.
 - 2.1.2. Incremento de la productividad.
 - 2.1.3. Fomento del empleo.
 - 2.1.4. Promoción empresarial.
 - 2.1.5. Fomento de las exportaciones.
 - 2.2. Detención del proceso de desacumulación del capital
 - 2.2.1. Establecimiento de programas concretos de inversiones (públicas y privadas).
 - 2.2.2. Regionalización del sistema crediticio.
 3. Mejora de la calidad de vida
 1. Aumento y mejora de los equipamientos educativos.
 - a) Mejora y dotaciones de E.G.B. y Preescolar.
 - b) Fomento de la educación técnica en especialidades más adaptadas a necesidades del desarrollo regional.
 2. Aumento y mejora de equipamientos culturales y fomento de actividades culturales.
 3. Aumento y mejora de equipamientos sanitarios, mediante el establecimiento de zonas de salud y asistencia primaria y la jerarquización de la prestación hospitalaria.
 4. Aumento de equipamiento de vivienda.
 - a) Apoyo a la construcción de viviendas de calidad standard.
 - b) Completar el equipamiento de servicios sociales mínimos en materia de urbanismo.
 5. Protección del patrimonio cultural.
 6. Protección del medio natural.

Penetración del capital extranjero en las empresas industriales castellano-leonesas (1960-1983)

por Josefa E. Fernández Arufe y Rosario Pedrosa Sanz

1. INTRODUCCION

En síntesis, esta ponencia tiene por objeto conocer el grado de penetración del capital extranjero en la industria castellano-leonesa y ver en qué medida ha contribuido a aportar, a lo largo del período objeto de estudio (1960-1983), los medios financieros y tecnológicos necesarios para dinamizar el desenvolvimiento de las fuerzas económicas «autóctonas», financiar el despegue y crecimiento industrial y hacer posible la formación y desarrollo del capital industrial en el espacio geográfico que nos ocupa.

Para ello se ha elaborado un censo de empresas operantes en Castilla y León, de nueva creación o ya existentes, en las que hace su aparición el capital extranjero a través de la tecnología y/o de forma directa en el intervalo 1960-1983. Censo, cuyos resultados, a pesar de tener que ser tomados en términos de aproximación y relatividad y no en términos absolutos (lo que no es óbice, no obstante, para tipificar el comportamiento del capital extranjero en la industria castellano-leonesa)¹, vamos a pasar a examinar a continuación, en base a tres puntos principales a saber: la composición y estructura de ese capital extranjero, su penetración por sectores industriales y la localización regional de las empresas censadas, a nivel provincial.

2. COMPOSICION Y ESTRUCTURA DEL CAPITAL EXTRANJERO

Tales resultados se refieren a las 222 empresas detectadas con capital foráneo en el sector industrial castellano-leonés para el período 1960-1983; resultando que en 126 casos el capital penetra únicamente en forma de inversión extranjera directa, lo que representa el 56,76 por 100 del número total de empresas, en 39 de ellos lo

¹ Ello se deriva del hecho de que sólo se han tenido en cuenta en la elaboración del censo aquellas empresas cuya posesión total o parcial por capitalistas extranjeros era de sobra conocida; existiendo otros casos en los que la penetración era mucho más sutil y no ha podido ser localizada por tal motivo. Máxime, al hacer un análisis regionalizado, en el que resulta más difícil saber, a veces, por la falta de información adecuada al respecto, el momento exacto de la creación de las empresas en dicha área geográfica (sobre todo cuando éstas tienen un ámbito interregional), o el de la participación extranjera en las mismas.

hace a través de los contratos de tecnología extranjera y en los 57 casos restantes, que suponen el 25,67 por 100 del total, la penetración se lleva a cabo mediante la combinación de ambos elementos (inversión directa + contratos tecnológicos).

CUADRO I

FORMA DE PENETRACION DEL CAPITAL EXTRANJERO EN LA INDUSTRIA CASTELLANO-LEONESA

Empresas censadas	1960-1973		1974-1983		1960-1983	
	N. ^o empresas	%	N. ^o empresas	%	N. ^o empresas	%
Total empresas con sólo inversión extranjera directa, A.....	96	59,26	30	50,00	126	56,76
Total empresas con sólo contratos de tecnología extranjera, B	26	16,05	13	21,67	39	17,57
Total empresas con IED + contratos de tecnología, C.	40	24,69	17	28,33	57	25,67
Total empresas censadas.	162	100,00	60	100,00	222	100,00
Total empresas con IED (A + C).....	136	—	47	—	183	—
Total empresas con contratos de tecnología extranjera (B + C).....	66	—	30	—	96	—

FUENTE: Elaboración propia.

En suma, en 183 empresas se detecta la presencia de la inversión extranjera directa y en 96 la de los contratos de tecnología, de donde se deduce una clara preponderancia de la primera de las formas referidas de penetración del capital extranjero, sobre la segunda, en las empresas industriales de Castilla y León, tal y como ha quedado recogido en el cuadro I, y un claro interés de los inversores extranjeros por establecerse o intensificar sus negocios en el mencionado área regional, sobre todo en el intervalo 1960-73; dado que el número de empresas operantes en Castilla y León, de nueva creación o ya existentes, en las que hace su aparición el capital extranjero a través de la tecnología y/o de forma directa entre 1974 y 1983 disminuye, con respecto al detectado para 1960-73. Disminución en la que, sin duda, ha jugado un papel destacado no sólo el cambio de orientación experimentado por la política económica de capitales extranjeros en el intervalo en cuestión, hacia niveles de mayor sujeción a determinadas condiciones y limitaciones para determinados porcentajes y actividades económicas², sino, también, la

² Véase, en este sentido, PEREZ LLORET, J.: «Opciones políticas y administrativas en materia de inversiones extranjeras industriales en España». *Economía Industrial*, junio 1978, pp. 5-26; SAINZ MUÑOZ, J.: «Inversiones directas de capital extranjero en España». ICE nº 556, diciembre 1979; GARCÉS, V.: «Régimen jurídico de las inversiones extranjeras en España». Ed. Polígrafa S. A. Barcelona, 1975; SEBASTIÁN DE ERICE, E.: «El concepto de inversión extranjera y los medios para efectuarla según la legislación sobre inversiones extranjeras». ICE nº 511, marzo 1976, pp. 84-95; «Las inversiones directas. Las inversiones de cartera. Su regulación en la Ley de Inversiones Extranjeras», ICE nº 518, octubre 1976, pp. 91-98 y «El régimen legal de las inversiones extranjeras en determinadas actividades específicas». ICE nº 519, noviembre 1976, pp. 89-116 y Banco Exterior de España: «Inversiones

incidencia que la crisis ha tenido en la economía castellano-leonesa en este período de 1974-1983 y que, coincidiendo con el encarecimiento de la fuerza de trabajo y con una elevación de los costes de amortización de la maquinaria empleada, ha dado lugar a la desaparición de un gran número de pequeñas y medianas empresas locales, ante la imposibilidad de mantener unas instalaciones obsoletas en condiciones mínimamente rentables, restando, de este modo, posibilidades a la inversión extranjera en las mismas, y al establecimiento de un menor número de nuevas sociedades en la industria regional.

2.1. La inversión extranjera directa

Por lo que respecta a la estructura de la inversión extranjera directa detectada, cabe señalar que, si bien en 11 de las 183 empresas censadas se desconoce la cuantía de su participación en el capital social de las mismas, las firmas inversoras se combinan con el capital interior en los diversos grados siguientes:

CUADRO II
ESTRUCTURA DE LA INVERSIÓN EXTRANJERA DIRECTA EN LA INDUSTRIA DE CASTILLA Y LEÓN

Grado de participación	1960-1973		1974-1983		1960-1983	
	N.º empresas	%	N.º empresas	%	N.º empresas	%
Menos del 25 %	47	34,56	15	31,91	62	33,88
Del 25 al 50 %	24	17,65	6	12,77	30	16,39
Igual o superior al 50 % .	54	39,70	26	55,32	80	43,72
Desconocida	11	8,09	—	—	11	6,01
Total	136	100,00	47	100,00	183	100,00

FUENTE: Elaboración propia.

62 sociedades registran un porcentaje de presencia extranjera en su capital inferior al 25 por 100, lo que representa el 33,88 por 100 del total de empresas; 30 cuentan con una participación del 25 al 50 por 100 de capital extranjero y las 80 restantes del total considerado, equivalentes al 43,72 por 100, tienen una proporción igual o superior al 50 por 100 de su capital social foráneo³.

Por tanto, si en una primera distinción separásemos las participaciones extranjeras en las dos categorías generalmente aceptadas, mayoritarias (iguales o

extranjeras en España (I). Inversiones en Inmuebles». Madrid, 1982 e «Inversiones extranjeras en España (II). Directas. De cartera. Otras Inversiones». Madrid, 1983, entre otros.

³ En este sentido, cabe señalar que en las 6.232 sociedades con capital extranjero directo investigadas a nivel nacional por la Dirección General de Transacciones Exteriores, Secretaría General Técnica, del Ministerio de Comercio y Turismo, en el «Censo de Inversiones Extranjeras» (2 tomos). Madrid, 1980, la estructura de la participación extranjera registrada al 31-12-1977 en tales empresas era la siguiente: 2.656 firmas (el 42,62 por 100 del total) contaban con menos del 25 por 100 de capital extranjero; 1953 (el 31,34 por 100) lo hacían con una participación del 25 al 50 por 100 del mismo y las 1.623 empresas restantes (el 26,04 por 100), tenían más del 50 por 100 de capital foráneo; por lo que, teniendo en cuenta los datos arriba mencionados, para el caso concreto de la industria castellano-leonesa a lo largo del período 1960-83, los resultados nos ponen en evidencia una mayor participación extranjera mayoritaria en las empresas operantes en la región objeto de nuestro estudio.

superiores al 50 por 100) y minoritarias (inferiores al 50 por 100 del capital social de la empresa), resultaría que en un 50,27 por 100 de las 183 empresas castellano-leonesas en las que penetra el capital foráneo en su forma directa, a lo largo del período 1960-83, predominaría la participación minoritaria. Ahora bien, si teniendo en cuenta la consideración de que un capital minoritario puede ejercitar un elevado grado de control en ciertos casos⁴, realizásemos la distinción entre aquellas empresas que, sin llegar a la mayoría, cuentan con un tercio o más del capital social en poder de extranjeros y las que tienen controlado menos de un tercio del mismo, llegaríamos a la conclusión de que el 60,11 por 100 del total considerado registra un importante control efectivo en manos de empresas extranjeras, de origen europeo y americano, fundamentalmente (véase cuadro III); si bien, resulta imposible determinar con exactitud, en este sentido, la preponderancia de uno u otro centro geográfico de procedencia de la inversión directa registrada en las empresas industriales castellano-leonesas censadas, por la fuerte proporción de tales sociedades en las que se desconoce el país de procedencia de la citada inversión (el 39,27 por 100 del total, concretamente).

CUADRO III
DISTRIBUCION DE LA INVERSION EXTRANJERA DIRECTA
EN LA INDUSTRIA CASTELLANO-LEONESA, POR PAISES DE ORIGEN

Países	1960-1973		1974-1983		1960-1983	
	N.º empresas	%	N.º empresas	%	N.º empresas	%
América	26	18,44	8	16,00	34	17,80
Europa	57	40,43	23	46,00	80	41,88
Otros	—	—	2	4,00	2	1,05
Sin detectar	58	41,13	17	34,00	75	39,27
Total (5).....	141	100,00	50	100,00	191	100,00

FUENTE: Elaboración propia.

2.2. Los contratos de tecnología extranjera

Por lo que respecta a la segunda de las formas de penetración del capital extranjero a que hacemos referencia, esto es, la contratación de tecnología extranjera por parte de las empresas industriales castellano-leonesas, es destacable la observancia de 540 contratos efectuados por las mismas entre 1964 y 1983⁶:

⁴ Sobre todo cuando va unido a otras formas de penetración extranjera, tales como asistencia técnica, patentes o dependencia comercial.

⁵ La diferencia que se observa entre los totales de empresas contenidos en este cuadro y los que aparecen en el censo del cuadro I, para cada intervalo tomado en consideración, se debe a la existencia de empresas en las que el país de origen de dicha inversión extranjera directa es vario.

⁶ De esos 540 contratos efectuados, 144 correspondieron al período 1964-73, y 396 al intervalo 1974-83, debiéndose hacer constar que en esta última cifra no se contemplan los posibles contratos efectuados por empresas de Castilla y León entre los meses de febrero y noviembre de 1982, por su falta de publicación en «Economía Industrial» y que en ese intervalo se empiezan a renovar muchos contratos de los ya practicados en el período anterior (45, concretamente); debiéndose, no obstante, el crecimiento neto de los contratos practicados entre 1974 y 1983, al menos en parte, a la mayor intervención de la Administración reflejada en las disposiciones de política económica

utilizando como fuente de información la relación que aparece publicada mensualmente en la revista «Economía Industrial», del Ministerio de Industria, desde que en el mes de octubre de 1963 hiciera su aparición y teniendo en cuenta, únicamente, contratos practicados por aquellas empresas que sólo cuentan con instalaciones en la región a que hacemos referencia o que, teniendo instalaciones en provincias de distintas regiones iban destinados a los centros locacionales de Castilla y León, con todas las limitaciones que ello supone⁷.

Esto, creemos, no entorpece, sin embargo, nuestro estudio, por cuanto que lo que se intenta es estimar la importancia que ha adquirido en la industria castellano-leonesa esta modalidad de entrada del capital extranjero, en el entendimiento de que estamos manejando una cifra suficientemente representativa del total de los contratos concertados por las empresas operantes en el área geográfica en cuestión, a todas luces evidente, y determinar la procedencia de los mismos.

El cuadro IV precisa información en este sentido y nos pone en evidencia que los

CUADRO IV

PROCEDENCIA DE LOS CONTRATOS DE TECNOLOGÍA EXTRANJERA EFECTUADOS POR EMPRESAS INDUSTRIALES CASTELLANO-LEONESAS

Países de origen	N.º de contratos	% s/Total
Europa	433	79,60
América	97	17,83
Otras procedencias	14	2,57
Total	544	100,00

FUENTE: Elaboración propia en base a los datos contenidos en la revista "Economía Industrial", del Ministerio de Industria.

países europeos son los que destacan notablemente como proveedores de tecnología a Castilla y León, al ofertar el 79,60 por 100 del total de contratos. Francia, Italia, Alemania e Inglaterra aglutinan, en conjunto, el 59,19 por 100 del mismo; sobresaliendo, de manera especial, entre ellos, el primero de los países enumerados (Francia), que por sí sólo abarca el 23,53 por 100 de los contratos y, por lo tanto, debe ser considerado como el primer proveedor de tecnología en estos años objeto de estudio, seguido de EE.UU. (15,81 por 100) y Alemania, que al concentrar el 14,52 por 100 de los contratos considerados se sitúa en tercera posición⁸.

sobre transferencias de tecnología aprobadas en 1973 y que establecían la obligatoriedad de la inscripción de todos los contratos y documentos consiguientes de las citadas transferencias en el Registro creado a tal efecto en la Dirección General de Promoción Industrial y Tecnológica del Ministerio de Industria. Véase al respecto, Banco Exterior de España: «Transferencia de tecnología». Madrid, 1981; BARROSO HUMANES, J. L. Y AYUSO LOZANO, F. L.: «La transferencia de tecnología: sus problemas». Hacienda Pública Española, nº 49. Madrid, 1977 y MARTIN GONZÁLEZ, C. y RODRIGUEZ ROMERO, L.: «Cambio técnico y dependencia tecnológica. El caso de España». Fundación del INI, serie E, nº 11. Madrid, noviembre 1977, entre otros.

⁷ En este sentido, debe tenerse en cuenta, por otra parte, que hasta la aparición de la legislación sobre transferencias de tecnología en 1973, la Administración española no podía intervenir en las importaciones tecnológicas, desde un punto de vista oficial o legal, que hiciesen las empresas españolas en general; las cuales no estaban obligadas a obtener autorización oficial de los contratos concertados. Motivo por el cual, resultaría imposible saber de todas formas el número de contratos practicados con exactitud por las empresas industriales castellano-leonesas en las fechas señaladas.

⁸ La posición ocupada por estos tres países en el total de contratos efectuados por las empresas industriales castellano-leonesas durante 1964-1983 es la misma que la observada por MOLERO ZAYAS, J. en «Tecnología e

Finalmente, si descendemos a nivel empresarial, nos encontramos con que Unión Explosivos Río Tinto; Fábrica de Productos Químicos y Farmacéuticos Abelló, S. A.; ENASA; Industrias Químicas Altamira y Fasa-Renault figuran entre las empresas que registran un mayor número de contratos de tecnología extranjera en el período objeto de estudio.

3. PENETRACION SECTORIAL DEL CAPITAL EXTRANJERO

Por su parte, el análisis de la penetración sectorial del capital extranjero en las 222 empresas censadas constituye un indicador del elevado grado de selectividad del capital exterior en la industria de Castilla y León.

En efecto, como se aprecia en el cuadro V, hay una fuerte concentración en las industrias metalúrgicas, químicas y alimentarias que, en conjunto, suman el 64,42 por 100, equivalente a 143 de las 222 empresas censadas en total; observándose, de esta forma, la preferencia de los inversores extranjeros por las actividades encuadradas en los sectores más expansivos y/o de mayor dinamismo tecnológico, a la vez que de gran significación en la industria regional⁹, y en los que la crisis económica actual ha tenido una incidencia positiva en cuanto a su participación en la misma, en el PIB castellano-leonés, si exceptuamos el caso de las Industrias

CUADRO V
SECTORES DE APLICACION DEL CAPITAL EXTRANJERO EN LA INDUSTRIA
CASTELLANO-LEONESA (1960-83)

Sectores de actividad	Empresas con capital extranjero		Empresas con IED		Empresas con contratos tecnológicos	
	N.º	%	N.º	%	N.º	%
I. metalúrgicas	70	31,53	55	30,05	35	36,46
I. químicas	37	16,67	31	16,94	21	21,88
I. alimentación	36	16,22	29	15,85	11	11,46
I. construcción	21	9,46	19	10,38	10	10,42
I. textil	19	8,56	14	7,65	11	11,46
Minería	14	6,31	12	6,56	3	3,12
I. papel y editoriales	12	5,40	12	6,56	1	1,04
I. energía	7	3,15	6	3,28	2	2,08
I. madera y corcho	4	1,80	3	1,64	2	2,08
I. diversas	2	0,90	2	1,09	—	—
Total	222	100,00	183	100,00	96	100,00

FUENTE: Elaboración propia.

industrialización». Ed. Pirámide. Madrid 1983, pp. 120 y ss. y en «La dependencia tecnológica exterior de las grandes empresas industriales españolas 1974-76 (algunos rasgos fundamentales)». Investigaciones Económicas nº 13, septiembre-diciembre 1980, p. 170, para los contratos de tecnología practicados por las empresas industriales españolas en su conjunto durante el período 1974-76 y por GIRÁLDEZ PIDAL, E., en «Dependencia tecnológica de la economía española». *Revista Situación*, nº 4. Banco de Bilbao, 1983, p. 123, para el período 1974-1981.

⁹ Véase, en este sentido, OGANDO CANABAL, J. O.: «Política económica y crecimiento industrial. Aproximación al caso de Castilla-León (1959-1980)». Ed. Institución Cultural Simancas. Valladolid, 1983, pp. 116 y ss.

Químicas, cuya participación en la composición del PIB se ha visto reducida en el período 1975-1981¹⁰.

En ellos, el 62,84 por 100 de las empresas tenían presencia extranjera directa en su capital, y el 69,80 por 100 de las mismas contaba con contratos de tecnología suscritos; siendo clara, en ambos casos, la preponderancia exterior en las sociedades metalúrgicas castellano-leonesas (Famco; Hidrotecar, S. A.; Inoxa; Nachi Industrial; AEG Ibérica de Electricidad...), frente a las Industrias químicas (CRC Chemicals España, S. A.; Glaxo, S. A...), y alimentarias (Alimentos Unión, S. A.; Gallina Blanca Purina, S. A.; Mantequerías Arias, S. A...).

4. LOCALIZACION REGIONAL DE LAS EMPRESAS CON CAPITAL EXTRANJERO, A NIVEL PROVINCIAL

Análogamente, la distribución provincial de las empresas detectadas con capital extranjero en la industria castellano-leonesa ofrece otro indicador adicional de la fuerte concentración del mismo, observable en el sector industrial en cuestión, al ser en tres de las nueve provincias que componen la región a que hacemos referencia: Burgos (37,25 por 100), Valladolid (26,31 por 100) y León (12,15 por 100), por orden decreciente, donde se encuentran localizadas más de las dos terceras partes (el 75,71 por 100) del total de empresas registradas¹¹, según ha quedado recogido en el cuadro VI; siendo destacable el hecho de que el 61,21 por 100 del total de empresas con capital extranjero localizadas conjuntamente, a lo largo del intervalo 1960-73, en los

CUADRO VI

LOCALIZACION PROVINCIAL DE LAS EMPRESAS INDUSTRIALES CASTELLANO-LEONESAS CON CAPITAL EXTRANJERO (1960-1983)

Provincias	N.º de empresas	% s/Total
Avila	5	2,02
Burgos	92	37,25
León	30	12,15
Palencia	22	8,91
Salamanca	10	4,05
Segovia	12	4,86
Soria	8	3,24
Valladolid	65	26,31
Zamora	3	1,21
Total Castilla y León	247	100,00

FUENTE: Elaboración propia.

¹⁰ Para su comprobación, véase Banco de Bilbao: «Renta Nacional de España y su distribución provincial». Años 1975 y 1981; FERNÁNDEZ ARUFE, J. E., y OGANDO CANABAL, J. O.: «La crisis económica y sus repercusiones en el sector industrial de Castilla y León». Ponencia presentada en la VI Reunión de Estudios Regionales. Valencia, noviembre 1980; OGANDO CANABAL, J. O.: «Política económica y crecimiento industrial. Aproximación al caso de Castilla-León (1959-1980)», ob. cit., pp. 159 y ss., y MANCHA NAVARRO, T.: «Perfil industrial de las regiones españolas de la especialización a la crisis». ICE, nº 609, mayo 1984, pp. 37 y ss.

¹¹ Evidentemente, la diferencia entre el total de empresas que resulta en este apartado (247) y el que obteníamos a través del cuadro I, según el censo elaborado a tal fin (222), se debe a la existencia de empresas con instalaciones en más de una provincia castellano-leonesa.

centros geográficos de Burgos y Valladolid, polarizadores, por otra parte, del crecimiento industrial regional en el período objeto de estudio (1960-1983), se acogieron a los beneficios¹² que la Ley 152/1963, de 2 de diciembre, concedía a las industrias de interés preferente y que fueron aplicados, asimismo, a las actividades e industrias instaladas en los Polos de Promoción (Burgos) y Desarrollo Industrial (Valladolid)¹³; siendo el Polo de Burgos el que registra un mayor número de empresas con capital foráneo (52, en concreto) y, consecuentemente, una mayor participación de las mismas en el total de sociedades localizadas en dicha provincia, con penetración extranjera.

En cambio, Avila y Zamora constituyen las áreas geográficas de menor atracción del capital extranjero dentro de la región que nos ocupa, guardando estrecha conexión con su reducido nivel de industrialización.

5. EVOLUCION DE LAS INVERSIONES REALIZADAS POR EMPRESAS CON CAPITAL EXTRANJERO EN CASTILLA Y LEON E IMPORTANCIA DE LAS MISMAS EN EL TOTAL REGIONAL

Finalmente, dado que la inversión es, sin duda, una de las variables más estratégicas en los procesos de industrialización y crecimiento económico llevados a cabo en cualquier territorio, vamos a tratar de detectar el comportamiento y los principales rasgos sectoriales y/o provinciales de la inversión industrial realizada por empresas con capital extranjero en Castilla y León durante el período objeto de estudio y comprobar su importancia en la inversión industrial regional estimada en su conjunto; utilizando, para ello, la relación de «Inscripciones definitivas de nuevas industrias y ampliaciones» en el Registro Industrial¹⁴ que viene publicando mensualmente la Secretaría General Técnica del Ministerio de Industria en la revista «Economía Industrial» desde octubre de 1963.

Ahora bien, la dudosa fiabilidad de los datos publicados por la fuente estadística aludida¹⁵ nos conduce a tener que considerar las cifras obtenidas únicamente en

¹² Consistentes en: a) Expropiación forzosa de los terrenos necesarios para la instalación o ampliación e imposición de servidumbre de paso para vías de acceso, líneas de transporte y distribución de energía. b) Reducción de hasta el 95 por 100 de los impuestos siguientes: Impuesto General sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados, Impuesto General sobre el Tráfico de Empresas e Impuesto de Compensación de Gravámenes Interiores, que grave la importación de bienes de equipo y utillaje cuando no se fabriquen en España. c) Libertad de amortización durante el primer quinquenio, y d) Aplicación de los beneficios a que se refiere el artículo primero del Decreto-Ley 16.547/1961, de 10 de octubre (subvención a fondo perdido con cargo a los Presupuestos Generales del Estado, por importe de hasta un 20 por 100 de la inversión fija si son Polos de Desarrollo y preferencia en la obtención de crédito oficial en defecto de otras fuentes de financiación).

Este cuadro de beneficios, con aplicación concreta a la clasificación, por categorías, efectuada por el Ministerio de Industria para las solicitudes presentadas a los concursos de los Polos puede verse en la obra de CASADO RAIGÓN, J. M.: «La política de acción regional en España. Los polos de Desarrollo. Especial referencia al caso de Córdoba». Ed. Instituto de Desarrollo Regional. Universidad de Sevilla. Sevilla, 1977, p. 84.

¹³ La diferencia entre ambos radica en que los Polos de Promoción, a diferencia de los Polos de Desarrollo, se localizaban en núcleos en los que prácticamente no existía industria, pero que contaban con un potencial de crecimiento importante. Un análisis de los Polos de Desarrollo ubicados en el marco territorial de Castilla y León puede verse en la obra de OGANDO CANABAL, J. O.: «Política económica y crecimiento industrial...», ob. cit., páginas 91-98.

¹⁴ Para un análisis detallado de sus funciones, competencias y marco legal, véanse los artículos de JANER CRAMAZÓN, JOSÉ M.ª y PICADO VALLES, M.ª Elena: «El registro industrial». *Economía Industrial*, nº 228, diciembre 1982, pp. 61-71, y ORTEGA COSTA, Antonio de P.: «Notas sobre el Registro Industrial». *Economía Industrial*, septiembre 1976, nº 153, pp. 24 y ss.

¹⁵ Véase, en este sentido, FERNÁNDEZ ARUFE, J. E., y PEDROSA SANZ, R.: «Aproximación al estudio de la inversión industrial en Castilla-León (1964-1979)». ICE, noviembre 1982, pp. 123-124; Servicio de Estudios del Fomento del Trabajo Nacional: «Inversión industrial y crecimiento económico. Cataluña, País Vasco, Galicia, País

términos indicativos y a que la validez de las conclusiones que puedan deducirse de ellas queden notablemente restringidas por los defectos y limitaciones encontradas en dicha publicación; si bien, la inexistencia de una fuente estadística alternativa que facilite el comportamiento de la inversión a nivel territorial¹⁶ hace inevitable su utilización para cumplir con los objetivos ya señalados.

5.1. Cuantificación global de la inversión industrial efectuada por empresas con capital extranjero: 1964-1983.

En los cuadros VII y VIII se recoge la evolución de la inversión bruta en activos fijos reales efectuada por empresas con capital extranjero, los puestos de trabajo creados por las mismas y su participación en el total de inversiones industriales y de empleos originados por éstas en el conjunto regional durante el período comprendido entre 1964 y 1983.

Así, el volumen total de inversión en maquinaria y bienes de equipo realizada por empresas con capital extranjero en la región castellano-leonesa, considerada en su conjunto, ascendió en el intervalo de tiempo analizado a 29.962 millones de pesetas constantes de 1964, lo que representó el 57,70 por 100 de la inversión industrial total regional estimada; debiéndose destacar el notorio incremento experimentado por la inversión a que hacemos referencia en los años 1974-83, respecto a la efectuada por las empresas con capital extranjero castellano-leonesas durante el período precedente de 1964-73, a pesar de no incluirse en los datos registrados aquellas posibles inversiones correspondientes a diciembre de 1981 y a los meses de enero-octubre de 1982, por su falta de publicación en la fuente estadística utilizada.

Ello nos indica que la crisis económica no ha afectado, en modo alguno, a la citada inversión en maquinaria y bienes de equipo realizada por sociedades industriales de nuestra región vinculadas al capital foráneo en el período 1974-83, globalmente considerado, de la misma manera que tampoco ha afectado a la inversión industrial total regional estimada para el mismo período¹⁷. No obstante, hay que señalar que se registra una disminución importante en la misma a partir de 1979, cuyo volumen no ha vuelto a alcanzar, en ninguno de los años comprendidos entre 1979 y 1983 las altas cotas alcanzadas, en términos reales, en los del período 1974-1978. Año, este último, que registra, por otra parte, la mayor cuantía de las inversiones industriales llevadas a cabo por empresas vinculadas, en alguna de sus formas, al capital extranjero.

Valladolid y Burgos han sido las provincias en las que las empresas con capital extranjero han realizado las cuantías mayores, en lo que a inscripciones definitivas de nuevas industrias y ampliaciones se refiere, con un volumen total de 13.812 y 9.699 millones de pesetas de inversión real, respectivamente; pudiendo afirmarse, además, que más de las dos terceras partes de la inversión estimada en ambas

Valenciano». Fomento del Trabajo Nacional, 1979, p. 13, y MUÑOZ CIDAD, C., y LÁZARO ARAUJO, L.: «El desarrollo desigual en España», en la obra colectiva «Crecimiento económico y crisis estructural en España (1959-1980)». Ed. Akal. Madrid, 1981, pp. 579-601.

¹⁶ Véase CEAM: «El modelo de la inversión española». *Economía Industrial*, nº 192, diciembre 1979, p. 91.

¹⁷ Su cifra, según los datos recogidos de *Economía Industrial*, ascendió a 31.669 millones de pesetas constantes de 1964, frente a la de 20.263 millones de pesetas constantes detectada para 1964-1973; a pesar de que, como ya se había señalado, la citada revista no publica las inversiones llevadas a cabo en diciembre de 1981 y en los meses de enero a octubre de 1982.

CUADRO VII

ESTIMACION DEL VOLUMEN DE INVERSION INDUSTRIAL EFECTUADO POR EMPRESAS CON CAPITAL EXTRANJERO EN LA REGION CASTELLANO-LEONESA, A NIVEL PROVINCIAL (1964-1983), EN MILES DE PESETAS CONSTANTES DE 1964

Años	Avila	Burgos	León	Palencia	Salamanca	Segovia	Soria	Valladolid	Zamora	Total Regional
1964-73	—	3.813.214	1.412.202	259.195	234.703	67.858	391.288	5.508.373	186.856	11.873.690
1974-83	125.566	5.885.666	688.623	1.708.530	565.437	348.298	76.224	8.303.986	386.457	18.088.787
1964-83	125.566	9.698.880	2.100.825	1.967.725	800.140	416.156	467.512	13.812.359	573.313	29.962.479

PARTICIPACION DE LAS INVERSIONES INDUSTRIALES LLEVADAS A CABO POR EMPRESAS CON CAPITAL EXTRANJERO CASTELLANO-LEONESAS EN EL TOTAL DE INVERSIONES INDUSTRIALES DE LA REGION (1964-1983), EN %

Años	Avila	Burgos	León	Palencia	Salamanca	Segovia	Soria	Valladolid	Zamora	Total Regional
1964-73	—	64,13	43,69	52,62	23,92	22,49	42,29	68,89	51,91	58,60
1974-83	34,17	60,88	42,79	55,01	30,81	34,47	10,12	73,85	18,62	57,12
1964-83	31,77	62,06	43,39	54,68	28,41	31,71	27,85	71,79	23,54	57,70

FUENTE: Elaboración propia en base a los datos contenidos en la revista "Economía Industrial", del Ministerio de Industria.

CUADRO VIII

ESTIMACION DEL VOLUMEN DE PUESTOS DE TRABAJO CREADOS POR LA INVERSION INDUSTRIAL EFECTUADA EN CASTILLA Y LEON POR LAS EMPRESAS CON CAPITAL EXTRANJERO (1964-1983)

Años	Ávila	Burgos	León	Palencia	Salamanca	Segovia	Soria	Valladolid	Zamora	Total Regional
1964-73	—	3.760	475	307	78	181	122	3.447	128	8.498
1974-83	834	4.648	268	9.687	502	602	38	5.733	—	22.312
1964-83	834	8.408	743	9.994	580	783	160	9.180	128	30.810

PARTICIPACION DE LOS PUESTOS DE TRABAJO CREADOS POR LA INVERSION INDUSTRIAL EFECTUADA EN CASTILLA Y LEON POR LAS EMPRESAS CON CAPITAL EXTRANJERO EN EL TOTAL ORIGINADO POR EL CONJUNTO DE LA INVERSION INDUSTRIAL REGIONAL (1964-1983), EN %

Años	Ávila	Burgos	León	Palencia	Salamanca	Segovia	Soria	Valladolid	Zamora	Total Regional
1964-73	—	53,36	14,78	38,38	3,36	18,23	10,30	52,94	16,14	36,94
1974-83	36,09	56,51	10,58	90,49	23,81	35,29	3,97	64,25	—	58,39
1964-83	34,03	55,06	12,93	86,87	13,09	29,01	7,47	59,48	8,50	50,33

FUENTE: Elaboración propia en base a los datos contenidos en la revista "Economía Industrial", del Ministerio de Industria.

provincias, conjuntamente, ha sido llevada a cabo por empresas con capital extranjero instaladas en los Polos en cuestión durante su período de vigencia¹⁸ y que tan solo las empresas con capital extranjero detectadas en Valladolid y Burgos, junto con las de Palencia, han realizado de forma regular en los dos intervalos en que se ha subdividido el período total analizado (1964-1983) inversiones industriales en proporción superior a las que no contaban con presencia extranjera alguna en su capital, dentro del área regional que nos ocupa, lo cual era de esperar, por otra parte, a la vista de la localización provincial de las empresas censadas con intereses extranjeros en Castilla y León.

Descendiendo aún más en nuestro análisis, a la vez que completándolo, los datos contenidos en el cuadro VIII nos muestran que, en estricta correspondencia, con el mayor volumen registrado por las inversiones en capital fijo de las empresas con capital extranjero estimadas para la región castellano-leonesa en el período de crisis económica, también se observa un notable incremento en el volumen de puestos de trabajo creados en las referidas empresas con capital extranjero operantes en Castilla y León entre 1974 y 1983, respecto a los del período precedente (1964-73) y, en consecuencia, que la referida crisis económica tampoco ha afectado a esta variable, en términos globales, en el área objeto de estudio; aunque sí lo ha hecho, nuevamente, a partir de 1979, al igual que en el caso del volumen de inversión industrial detectado.

A nivel provincial, Palencia, Valladolid y Burgos, por orden decreciente de importancia, son las que registran las primeras posiciones, también, en la creación de puestos de trabajo por la inversión llevada a cabo por las empresas con capital extranjero instaladas en Castilla y León y en la participación de los mismos en el total originado por el conjunto de la inversión industrial regional del período 1964-83; dándose la circunstancia de que la mayor parte de los detectados en Burgos y Valladolid para el intervalo 1964-73 fueron creados por empresas acogidas a los beneficios de los Polos instalados en las mencionadas provincias y que de los 9.994 puestos de trabajo creados por la inversión industrial efectuada en Palencia por las empresas con capital extranjero, 9.687 se debieron a los registrados en el intervalo 1974-83 y el 90,43 por 100 de los mismos en 1978, como consecuencia, en su mayor parte, de la inversión llevada a cabo tras la instalación en la provincia de Palencia de la nueva factoría de la empresa Fasa-Renault; las cuales hicieron, a su vez, que en ese año se contabilizase el mayor volumen de los efectivos de personal analizados en el conjunto regional.

5.2. Sectores de aplicación de la inversión industrial efectuada por empresas con capital extranjero

A nivel sectorial puede comprobarse, a través del cuadro IX, que a lo largo de los años analizados (1970-1983)¹⁹ y en estrecha correspondencia con el sector de mayor penetración del capital extranjero en la industria castellano-leonesa, la «Fabricación de artículos metálicos y bienes de equipo» es la actividad en la que las

¹⁸ Del 1-2-1964 al 31-12-1974 el de Burgos y del 1-2-1964 al 31-12-1970 el de Valladolid.

¹⁹ No ha podido realizarse el estudio a nivel sectorial desde 1964 por el cambio experimentado en la división de las empresas por ramas de actividad en febrero de 1969, por parte del Ministerio de Industria. Momento temporal en el que, precisamente, las industrias dejan de clasificarse ya por la Dirección General respectiva a que pertenecen (I. para la construcción, I. Químicas, I. Siderometalúrgicas, I. Textiles y Varias, Energía y Navales), como venía haciéndose desde 1964 y empiezan a hacerlo por la CNAE que ha quedado recogida en el cuadro IX.

CUADRO IX

ESTIMACION DEL VOLUMEN DE INVERSION INDUSTRIAL REGISTRADO EN LA REGION CASTELLANO-LEONESA POR EMPRESAS CON CAPITAL EXTRANJERO EN LOS DISTINTOS SECTORES INDUSTRIALES ESPAÑOLES (1970-1983)

Sectores	Miles de pesetas ctes. de 1964	% en el total de inversión industrial regional sectorial
I. Alimentarias, bebidas y tabaco	2.858.200	45,12
I. textiles, confección, cuero y calzado	1.026.496	41,99
I. de la madera y corcho. M. de madera	916.232	43,99
Fabricación de pastas de madera, papel y productos de papel ..	674.626	39,07
Fabricación de sustancias y productos químicos	5.341.383	68,13
I. de materiales de construcción	953.191	45,21
Construcción e Industrias Auxiliares	73.257	5,64
I. metálicas básicas	113.740	29,53
Fabricación de artículos metálicos y bienes de equipo	11.345.945	71,71
Industrias diversas y servicios	169.450	31,29
Total	23.471.525	57,83

FUENTE: Elaboración propia en base a los datos tomados de la revista "Economía Industrial", del Ministerio de Industria.

empresas con capital foráneo han realizado un mayor volumen de inversiones, al alcanzar un total de 11.346 millones de pesetas, en términos reales, durante 1970-83 y concentrar en dicho intervalo el 71,71 por 100 del total invertido en dicho sector.

Junto a él, destacan, también, el de «Fabricación de sustancias y productos químicos» y las «Industrias alimentarias, bebidas y tabaco», tanto por las inversiones realizadas en ellos por las empresas con capital extranjero, como por la participación de las mismas en el total respectivo de cada sector. Actividades, ambas, en las que, según hemos visto anteriormente, la penetración extranjera ha sido tradicionalmente mayor, también, que en las restantes que conforman el sistema productivo regional.

En el polo opuesto, «Construcción e Industrias Auxiliares» es el sector en el que, junto con el de «Industrias Metálicas Básicas», las empresas con capital extranjero detectadas en él han sido particularmente poco inversoras (73 millones de pesetas constantes de 1964) y donde su participación en el total (el 5,64 por 100) de inversión industrial estimada para el mismo ha sido menor.

6. CONCLUSIONES

En definitiva, y a pesar de que los resultados obtenidos en nuestro estudio han de ser tomados en términos de aproximación y relatividad y no en términos absolutos, según indicábamos ya al comienzo del mismo, de las anteriores consideraciones se pueden deducir las siguientes conclusiones:

1. Fuerte penetración del capital extranjero en la industria castellano-leonesa, sobre todo en el intervalo 1960-73, puesto que el cambio de orientación de la política económica de capitales extranjeros hacia niveles de mayor sujeción a determinadas condiciones y limitaciones para determinados porcentajes y actividades económicas a partir de 1974, coincidiendo con la desaparición de un gran número de pequeñas y medianas empresas locales y el establecimiento de un menor número de nuevas sociedades en la industria regional como consecuencia de la crisis económica del período subsiguiente (1974-1983), restaron posibilidades de penetración al capital foráneo en la industria castellano-leonesa durante el mismo.

2. Claro predominio de la entrada de capitales extranjeros en forma de inversión extranjera directa sobre la de los contratos de tecnología extranjera; registrándose dentro de la primera de las formas indicadas un elevado control efectivo en las empresas industriales castellano-leonesas por parte de firmas extranjeras.

3. Por países de origen, destacan los europeos y americanos, con fuerte preponderancia de los primeros sobre los segundos en el caso de los contratos de tecnología extranjera; siendo Francia el primer proveedor de la misma a Castilla y León, seguido de EE.UU. y Alemania, por orden decreciente de importancia.

4. Fuerte concentración sectorial del capital extranjero detectado en las empresas industriales regionales en las Industrias metalúrgicas, químicas y alimentarias; observándose, de esta forma, la preferencia de los inversores extranjeros por las actividades encuadradas en los sectores más expansivos y/o de mayor dinamismo tecnológico, a la vez que de gran significación en la industria regional y en los que la crisis económica actual ha tenido una incidencia positiva en cuanto a su participación en el PIB castellano-leonés, si exceptuamos el caso de las Industrias Químicas.

5. Fuerte concentración, igualmente, a nivel provincial, de las empresas industriales regionales detectadas con capital extranjero en tres de las nueve provincias que componen la región castellano-leonesa en su conjunto: Burgos, Valladolid y León, por orden decreciente de importancia; siendo destacable el hecho de que buena parte de las empresas registradas en los dos centros geográficos polarizadores del crecimiento industrial regional, esto es, Burgos y Valladolid, se acogieron a los beneficios que la Ley 152/1963, de 2 de diciembre, concedía a las industrias de interés preferente y que fueron aplicados, asimismo, a las actividades e industrias instaladas en los Polos de Promoción (Burgos) y Desarrollo Industrial (Valladolid); siendo el Polo de Burgos el que registra un mayor número de empresas con capital foráneo y, consecuentemente, una mayor participación de las mismas en el total de sociedades localizadas en dicha provincia con penetración extranjera.

En cambio, Avila y Zamora constituyen las áreas geográficas de menor atracción del capital extranjero dentro de la región que nos ocupa, guardando estrecha conexión con su reducido nivel de industrialización.

6. Más de la mitad de la inversión industrial total regional estimada para el período 1964-83 y de los puestos de trabajo creados por la misma en el mismo período ha sido efectuada por empresas con capital extranjero, debiéndose destacar que la crisis económica no ha afectado, en modo alguno, a las citadas variables en el intervalo 1974-83, globalmente considerado, al experimentarse en el mismo fuertes incrementos tanto en la inversión en maquinaria y bienes de equipo realizada por sociedades industriales de nuestra región vinculadas al capital foráneo como en los puestos de trabajo creados por la misma; si bien, hay que decir que se registra una disminución importante en ambas variables a partir de 1979, hasta el punto de no conseguir desde esa fecha las altas cotas alcanzadas por ellas en los años anteriores.

7. Valladolid y Burgos han sido, nuevamente, las provincias en las que las empresas con capital extranjero han realizado las cuantías mayores, en lo que a inscripciones definitivas de nuevas industrias y ampliaciones y puestos de trabajo creados por las mismas se refiere; pudiendo afirmarse, además, que una buena parte de la inversión y puestos de trabajo estimados en ambas provincias han sido llevados a cabo por empresas con capital extranjero instaladas en los Polos en cuestión durante su período de vigencia y que tan sólo las empresas con capital extranjero detectadas en Valladolid y Burgos, junto con las de Palencia, han realizado de forma regular en los dos intervalos en que se ha subdividido el período total analizado (1964-1983) inversiones industriales en proporción superior a las que no contaban con presencia extranjera alguna en su capital, dentro del área regional que nos ocupa; dando lugar, a su vez, a una elevada participación de los puestos de trabajo creados por tales inversiones en el total originado por el conjunto de la inversión industrial regional en dicho período.

8. En estrecha correspondencia con los sectores de mayor penetración del capital extranjero en la industria castellano-leonesa, la «Fabricación de artículos metálicos y bienes de equipo»; «Fabricación de sustancias y productos químicos» y las «Industrias alimentarias, bebidas y tabaco» son las actividades en las que las empresas con capital foráneo han realizado un mayor volumen de inversiones y en las que la participación de las mismas en el total respectivo de cada sector ha sido mayor; mientras que «Construcción e Industrias Auxiliares», junto con «Industrias Metálicas Básicas» son los sectores en los que las empresas con capital extranjero detectadas en ellos han sido particularmente poco inversoras.

9. De todo ello se deduce, finalmente, la gran importancia que ha tenido para

la industria regional en su conjunto la entrada de capitales extranjeros en la misma, en el período objeto de estudio y su fuerte contribución al crecimiento industrial de Castilla y León; si bien, hay que señalar que esa entrada de capitales extranjeros en el área regional que nos ocupa:

- a) ha estado marcada, en todo momento, por la política económica general mantenida en tal sentido por las autoridades españolas en cada momento, de claro signo aperturista desde el establecimiento del Plan de Estabilización de 1959, pero muy liberal, primero, y sujeta a ciertas condiciones y limitaciones, a partir de 1974, y
- b) ha tenido una clara preferencia por aquellas provincias de la región castellano-leonesa que, como Burgos y Valladolid, tradicionalmente han venido polarizando el crecimiento industrial regional y por aquellas actividades de mayor significación en la industria del área geográfica objeto de estudio.

En consecuencia, no puede decirse que el capital extranjero en Castilla y León haya cambiado ni la estructura industrial de la misma ni su localización geográfica provincial, aunque sí que ha contribuido a potenciarlas; por lo que pudiera ser deseable una política regional encaminada a favorecer una mayor diversificación sectorial y/o provincial de ese capital foráneo en Castilla y León, al objeto de lograr una menor desigualdad del crecimiento provincial y/o sectorial en la industria regional.

Las relaciones económicas exteriores en la Comunidad Autónoma de Castilla y León

por Roberto Alvarez Llano y Fernando Fernández Rodríguez

Es ampliamente sabido que el conocimiento de las relaciones económicas interregionales, dentro de un Estado, es francamente difícil, dado el carácter abierto de los espacios regionales que generan infinidad de transacciones que no están registradas.

Supuesto el complejo entramado de estas transacciones usaremos de eje de la investigación, dentro de lo posible, el esquema de una balanza de pagos internacional clásica. A pesar de las dificultades estadísticas, existe la suficiente información como para diseñar el modelo de relaciones exteriores de la Comunidad Autónoma de Castilla y León con bastante fiabilidad. A la vista del material disponible centraremos el estudio en los años 1973 y 1977, fechas que, aunque ciertamente atrasadas, no están todavía muy lejos como para que se hayan producido ya cambios importantes en el modelo.

LOS INTERCAMBIOS DE BIENES Y SERVICIOS

Este primer gran epígrafe lo dividiremos, por un lado, en sus vertientes interregional y extranjera y, por otro, en balanza comercial (de mercancías y servicios) y balanza de rentas de factores (rentas de trabajo, y rentas de capital).

Balanza de bienes y servicios con el extranjero.—La Comunidad Autónoma de Castilla y León contabilizaba en 1977 un déficit de 17.838 millones de pesetas por concepto de balanza de bienes y servicios con el extranjero (cuadro 1); en este año, las exportaciones de esta Comunidad significaban el 1,9 por 100 del total nacional, frente al 2,7 por 100 de peso en las importaciones. Esta situación no era muy disímil a la que se presentaba igualmente en el año 1973¹.

Por la importancia de su comercio con el extranjero, Castilla y León viene a situarse en el puesto 11 entre las 17 Comunidades Autónomas. Hay que pensar que el sector del automóvil juega un papel clave en este comercio; en lo que se refiere a

¹ Los datos del cuadro 1 se han obtenido: Para 1973, «Contabilidad provincial de España», de la Organización Sindical. Para 1977: ALVAREZ, R.: «Los ajustes regionales de la balanza de pagos: el caso español», trabajo presentado en la VII Reunión de la AECR (reproducido en la revista *Situación 1981/3*, del Servicio de Estudios del Banco de Bilbao). El detalle de la metodología puede verse en los citados trabajos.

CUADRO 1

**BALANZA DE BIENES Y SERVICIOS DE LA COMUNIDAD AUTONOMA
DE CASTILLA Y LEON CON EL EXTRANJERO (*)**
(Millones de pesetas)

	Ingresos	Pagos	Saldos
1973	8.270	19.213	-10.943
1977	25.648	43.486	-17.838

(*) Incluidas rentas de factores.

las exportaciones, basta reseñar que en 1982 el 27,1 por 100 de las unidades vendidas en el exterior por fábricas instaladas en España correspondía a la Renault.

Balanza de bienes y servicios con el resto de España.—De acuerdo con el cuadro 2, podemos ver que la balanza de bienes y servicios de Castilla y León con el resto de España contabiliza un saldo negativo de más de 18.000 millones de pesetas en 1977 y de 9.407 millones en 1973 (unos 50.000 millones en pesetas de 1974).

CUADRO 2

**BALANZA DE BIENES Y SERVICIOS DE LA COMUNIDAD AUTONOMA
DE CASTILLA Y LEON CON EL RESTO DE ESPAÑA (*)**
(Millones de pesetas)

	Saldos
1973	-9.407
1977	-18.312

(*) Incluidas rentas de factores.

Si nos atenemos en concreto a la balanza comercial, también se contabiliza en esta Comunidad un déficit en los dos años considerados. Hay que decir que aproximadamente el 60 por 100 del saldo negativo de la balanza de bienes y servicios (en sentido amplio) se genera por la balanza comercial, y el otro 40 por 100 por la de rentas de factores (véase cuadro 3)².

CUADRO 3

**DETALLE DE LA BALANZA INTERREGIONAL DE BIENES Y SERVICIOS
DE LA COMUNIDAD AUTONOMA DE CASTILLA Y LEON**
(Millones de pesetas)

	Saldo total de bienes y servicios	Saldo comercial	Saldo por rentas de factores		
			Total	Rentas de trabajo	Rentas de capital
1973	-9.407	-5.341	-4.066	407	-4.473
1977	-18.312	-10.500	-7.812	-2.195	-5.617

² Los datos de los cuadros 2 y 3 proceden: para 1973, de la «Contabilidad provincial...», op. cit., y de la «Renta Nacional de España y su distribución provincial» del Servicio de Estudios del Banco de Bilbao; para 1977, de «Los ajustes regionales...», op. cit., y «Renta Nacional de España...», op. cit.

Si atendemos únicamente al renglón de mercancías, vemos que el 23,3 por 100 del volumen exportado por la Comunidad de Castilla y León se dirige a la Comunidad Autónoma Vasca, seguida de Madrid con el 18,9 por 100 y de Galicia con el 14,8 por 100. En cuanto a las importaciones, el 21 por 100 del volumen procede de la Comunidad Autónoma Vasca, mientras que de Madrid y de Cantabria se recibe el 14,9 por 100 en ambos casos y de Asturias el 12,3 por 100 (cuadro 4)³. Hay que señalar que en estas cifras no se recoge el transporte por cable, al no contemplarse los intercambios de energía eléctrica.

CUADRO 4

ORIGEN Y DESTINO DEL COMERCIO DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE CASTILLA Y LEÓN CON EL RESTO DE ESPAÑA EN 1975
(% del volumen movido)

	Exportaciones de la Comunidad C-L (destino)	Importaciones de la Comunidad C-L (origen)
Andalucía	4,36	3,34
Aragón	3,55	3,81
Asturias	9,45	12,34
Baleares	—	—
Canarias	—	—
Cantabria	5,01	14,82
Castilla-La Mancha	2,42	5,55
Cataluña	8,42	5,38
Extremadura	1,85	2,82
Galicia	14,80	7,49
Madrid	18,93	14,91
Murcia	0,52	0,71
Navarra	2,26	2,05
País Vasco	23,34	21,03
Rioja, La	1,79	2,15
Valencia	3,30	3,60
Totales	100,00	100,00

El sector eléctrico se detalla en el cuadro 5. En 1982 esta Comunidad representaba el 14,2 por 100 de la producción disponible española, frente a sólo un consumo del 5,9 por 100. Con la excepción de Extremadura y Aragón, su coeficiente de la exportación era el más alto, con 2,4 puntos; ahora bien, si se consideran únicamente las provincias de León, Salamanca y Zamora, este coeficiente subiría a 6,1 puntos.

No obstante, según el «B.O.E.» del pasado 31 de mayo, que fija la compensación por el canon de producción de energía eléctrica de 1984, esta Comunidad Autónoma registra un 21,1 por 100 del total español.

³ Datos elaborados a partir de la información de la Segunda Encuesta Nacional sobre el transporte de mercancías por carretera, información de RENFE, y datos de la Dirección General de Puertos y Señales Marítimas. Véase la investigación de IZQUIERDO DE BARTOLOMÉ, E.: «El modelo de transportes», en la obra editada por Espasa-Calpe, en colaboración con el Banco de Bilbao, *La España de las Autonomías*, Madrid, 1981.

CUADRO 5
SECTOR ELECTRICO EN 1982

	Potencia expresada en KW		(A) Producción disponible (MWH)	(B) Consumo (MWH)	% A	% B	% A/% B
	1982	1984 (*)					
Avila	0,2	0,2	72,045	238,148	0,1	0,2	0,5
Burgos	1,5	1,6	2,180,230	897,030	2,0	1,0	2,0
León	5,6	6,4	7,754,331	1,028,286	7,2	1,1	6,5
Palencia	0,6	0,9	1,042,051	582,875	1,0	0,6	1,7
Salamanca	5,5	6,1	2,513,139	420,405	2,3	0,4	5,7
Segovia	—	—	7,421	261,095	—	0,3	—
Soria	0,1	—	20,911	161,584	—	0,2	—
Valladolid	0,1	—	58,292	1,649,978	0,1	1,8	0,1
Zamora	1,9	5,9	1,567,483	262,133	1,5	0,3	5,0
Total Comunidad Autónoma de Castilla y León	15,5	21,1	15,215,903	5,501,534	14,2	5,9	2,4
Resto de España:							
Andalucía	9,3	5,3	8,458,562	10,452,251	7,9	11,1	0,7
Aragón	7,5	9,2	12,249,139	4,112,033	11,4	4,4	2,6
Asturias	6,7	7,6	9,689,290	5,923,401	9,0	6,3	1,4
Baleares	2,0	—	1,567,434	1,317,860	1,5	1,4	1,1
Canarias	2,0	—	1,749,539	1,544,529	1,6	1,6	1,0
Cantabria	0,7	1,4	380,525	2,215,514	0,3	2,4	0,1
Castilla-La Mancha	5,4	5,3	5,355,201	3,322,187	5,0	3,6	1,4
Cataluña	15,2	13,5	16,229,169	17,741,278	15,1	19,0	0,8
Extremadura	9,1	14,5	3,926,749	889,321	3,7	0,9	4,1
Galicia	14,8	14,7	19,100,328	8,587,577	17,8	9,2	1,9
Madrid	0,2	0,2	70,183	9,314,763	0,1	10,0	—
Murcia	2,7	0,1	2,744,892	1,919,334	2,6	2,1	1,2
Navarra	0,2	0,2	265,597	1,823,513	0,2	1,9	0,1
País Vasco	4,2	2,5	4,700,211	10,453,395	4,4	11,2	0,4
Rioja, La	0,1	0,1	104,014	500,352	0,1	0,5	0,2
Valencia	4,4	4,3	5,344,172	7,938,799	5,1	8,5	0,6
ESPAÑA	100,0	100,0	107,150,908	93,557,641	100,0	100,0	1,0

(*) Datos elaborados en base a la relación de potencias al 31-12-83, aparecida en el "Boletín Oficial del Estado". En dicha relación se omiten las provincias insulares.
FUENTE: Ministerio de Industria y Energía.

Intimamente relacionado con la balanza de bienes y servicios de una región está el tema de su base económica, entendida ésta como el conjunto de bienes que habrán de ser vendidos fuera de la citada región⁴. El cuadro 6 recoge la evolución del coeficiente de localización para Castilla y León calculado sobre series de valor añadido bruto⁵ según datos del Servicio de Estudios del Banco de Bilbao.

CUADRO 6
BASE ECONOMICA DE LA COMUNIDAD AUTONOMA DE CASTILLA Y LEON
SEGUN SU VALOR AÑADIDO BRUTO

	1940	1962	1977	1981
Agricultura y pesca	1,5	1,6	2,0	1,5
Minería (*)	1,8	2,3	2,1	1,8
Agua, gas y electricidad	0,9	1,6	1,7	1,4
Industrias básicas (*) (1)	0,4	0,5	0,5	0,7
Industrias de bienes de inversión (2)	0,5	0,6	0,8	1,1
Industrias de consumo (3)	0,8	0,7	0,8	0,9
Construcción	1,1	0,9	0,9	1,2
Terciario	0,8	0,8	0,9	0,9
TOTALES	1,0	1,0	1,0	1,0

(*) En el año 1979 se incorporan al sector de minería las actividades relacionadas con el petróleo y coquería, que se restan del sector de industrias básicas.

(1) Comprende las industrias metálicas básicas, y químicas y conexas.

(2) Comprende las actividades de madera y corcho, cerámica, vidrio y cemento, y transformados metálicos.

(3) Comprende las actividades de alimentación, bebidas y tabaco; textiles; cuero, vestido y confección, y papel, prensa y artes gráficas.

De acuerdo con tal coeficiente de localización, la base económica de esta Autonomía se apoya en la agricultura, la minería y el sector de aguas, gas y electricidad, situación ésta que es válida para las últimas cuatro décadas, aunque en el caso de agua, gas y electricidad esta afirmación no es del todo exacta, ya que a la vista del cuadro 6 es evidente que el mismo se relanzó entre 1940 y 1962. El detalle provincial de la base económica puede encontrarse en el cuadro 6 bis.

En cuanto a los movimientos por rentas de factores, el cuadro 3 nos dice que en la región de Castilla y León se produce un saldo negativo, en los dos años considerados, de 4.000 millones de pesetas en 1973 y casi 8.000 millones en 1977, en

⁴ Como es sabido, en una economía cerrada se sustituye la relación directa entre actividades impulsoras y actividades de exportación por la de «actividades impulsoras = actividades con incrementos de productividad»; todo ello haciendo abstracción de los efectos inducidos por la evolución demográfica. Lógicamente, en las economías abiertas, cuanto más pequeño es el espacio económico, la dependencia que el crecimiento tiene de las exportaciones suele ser mayor, mientras que en los grandes espacios económicos los incrementos de productividad de las actividades secundarias pueden llegar a ser, incluso, más significativos para el crecimiento económico que la propia evolución de su base económica.

⁵ Estos coeficientes son resultado de:

Via/Vta

= Coeficiente de localización, donde:

Vie/Vte

Via = Valor añadido bruto de la actividad «i» en la Comunidad de Castilla y León.

Vta = Valor añadido bruto total de la Comunidad de Castilla y León.

Vie = Valor añadido bruto de la actividad «i» en España.

Vte = Valor añadido bruto total de España.

Los coeficientes superiores a la unidad indicarían la existencia de un sector exportador, mientras que los inferiores se referirían a sectores importadores.

CUADRO 6 bis

BASE ECONOMICA DE LAS PROVINCIAS ENLOBADAS EN LA COMUNIDAD AUTONOMA DE CASTILLA Y LEON, SEGUN SU VALOR AÑADIDO BRUTO

	Avila				Burgos				León			
	1940	1962	1977	1981	1940	1962	1977	1981	1940	1962	1977	1981
Agricultura y pesca	1,8	2,2	2,6	3,1	1,6	1,6	2,1	1,0	1,3	1,3	1,8	1,8
Minería	0,1	0,1	0,7	0,3	0,1	0,2	1,1	0,8	9,3	9,1	7,8	6,9
Agua, gas y electricidad .	1,9	1,2	0,6	0,9	0,4	0,7	1,4	1,5	0,8	1,5	2,5	1,9
Industrias básicas	0,1	0,1	0,1	0,3	0,7	1,1	1,1	1,9	0,2	0,5	0,3	0,5
Industrias de bienes de inversión	0,5	0,4	0,5	0,8	0,5	0,5	0,8	0,9	0,4	0,4	0,5	0,5
Industrias de consumo ...	0,5	0,5	0,5	0,4	1,0	1,0	1,1	1,4	0,9	0,5	0,6	0,6
Construcción	0,8	0,7	1,2	1,3	0,6	0,8	0,8	1,1	1,5	1,3	0,9	1,2
Terciario	0,7	0,7	1,0	0,9	0,7	0,8	0,8	0,9	0,7	0,8	1,0	0,9
TOTALES	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0

	Palencia				Salamanca				Segovia			
	1940	1962	1977	1981	1940	1962	1977	1981	1940	1962	1977	1981
Agricultura y pesca	1,5	1,6	3,0	1,2	1,3	1,6	1,5	1,4	1,5	2,1	2,7	2,7
Minería	2,6	3,5	2,6	1,6	0,1	0,2	0,7	0,5	0,0	0,2	0,7	0,5
Agua, gas y electricidad .	0,5	1,0	1,3	1,5	0,6	2,7	3,4	1,7	0,6	0,3	0,5	0,9
Industrias básicas	0,4	0,7	0,6	0,3	0,3	0,4	0,4	0,2	0,5	0,4	0,3	0,3
Industrias de bienes de inversión	0,5	0,5	0,5	1,9	0,3	0,3	0,3	0,4	0,7	0,7	0,8	0,8
Industrias de consumo ...	1,1	0,9	0,8	0,9	0,9	1,1	1,1	1,1	0,5	0,5	0,8	0,9
Construcción	1,1	1,1	0,8	1,3	1,3	1,2	1,0	1,3	1,2	0,7	0,9	1,3
Terciario	0,7	0,7	0,8	0,8	0,9	0,8	1,0	1,1	0,9	0,7	0,9	0,9
TOTALES	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0

	Soria				Valladolid				Zamora			
	1940	1962	1977	1981	1940	1962	1977	1981	1940	1962	1977	1981
Agricultura y pesca	2,1	2,1	3,2	1,8	1,0	1,2	1,4	0,5	1,6	1,9	2,9	2,8
Minería	0,1	0,6	0,1	0,5	0,0	0,1	0,1	0,1	0,0	0,1	0,3	0,3
Agua, gas y electricidad .	0,5	0,4	0,4	0,6	0,7	1,2	0,7	0,7	4,2	4,2	2,5	2,8
Industrias básicas	0,2	0,1	0,1	0,4	0,9	0,8	0,8	0,9	0,1	0,0	0,2	0,1
Industrias de bienes de inversión	0,4	0,7	0,6	0,8	0,5	1,3	1,8	2,3	0,3	0,3	0,3	0,3
Industrias de consumo ...	0,5	0,5	1,2	1,3	0,9	0,7	0,9	0,9	0,5	0,7	0,7	0,8
Construcción	0,9	0,6	0,9	1,4	1,1	0,7	0,9	1,0	1,1	0,8	1,0	1,3
Terciario	0,5	0,8	0,8	0,9	1,1	1,0	0,8	0,9	0,8	0,7	0,9	1,0
TOTALES	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0

su mayor parte debido a las rentas de capital. Para 1979, la balanza por rentas de factores se mantiene en esta misma línea, y así se contabilizaba un saldo negativo para Castilla y León de 7.357 millones por rentas de trabajo (sobre todo debido a

Valladolid, Palencia y Burgos) y un saldo negativo de 23,850 millones por rentas de capital, epígrafe este último en el que destacan los déficits de León y Salamanca (con más de 7.000 millones cada una), Palencia, Zamora y Burgos, debidos probablemente al hecho de la existencia de instalaciones productivas con sedes sociales fuera de las respectivas provincias.

En 1981, las rentas de trabajo quedan prácticamente equilibradas en su saldo, —627 millones, ascendiendo las rentas de capital a un resultado negativo de 23.941 millones, de los que solamente León y Palencia contabilizaban alrededor de 16.000.

Es de señalar, además, que la balanza de rentas de capital se divide a su vez en tres grupos que son los formados por los créditos bancarios, intereses de obligaciones y dividendos, y propiedad de inmuebles. A grandes rasgos, cabe señalar que en el capítulo de créditos bancarios la Comunidad de Castilla y León arrojaba un saldo positivo (lo que es aplicable a cada una de sus provincias), mientras que por intereses de obligaciones y dividendos el saldo sería negativo; este signo negativo quizá también se produciría por rentas de propiedad de inmuebles, aunque habría que estudiarlo.

Por último, en el cuadro 7 podemos ver un resumen de los saldos contabilizados en la balanza de bienes y servicios de Castilla y León, tanto con España como con el extranjero, resaltando claramente la posición negativa en los dos ámbitos.

CUADRO 7

SALDOS DE LA BALANZA DE BIENES Y SERVICIOS DE LA COMUNIDAD AUTONOMA DE CASTILLA Y LEON (*)
(Millones de pesetas)

	Resto de España	Extranjero	Total
1973	—9.407	—10.943	—20.350
1977	—18.312	—17.838	—36.150

(*) Incluidas rentas de factores.

BALANZA DE TRANSFERENCIAS

En la balanza de transferencias tendríamos aquéllas partidas generadas entre particulares —fundamentalmente las derivadas de movimientos migratorios que llevan aparejado cambio de residencia—, transferencias de capital (cuando se contabilizan los traslados de capitales paralelos a cambios de residencia, condonaciones de deudas y otros), y las transferencias públicas.

Por necesidades estadísticas, en lo que se refiere a 1977 reduciremos estos tres renglones a transferencias privadas con el extranjero (que es la práctica totalidad de las producidas con ese ámbito geográfico), mientras que a nivel regional nos limitaremos a las transferencias públicas⁶.

En el cuadro 8 la balanza de transferencias es claramente positiva para Castilla y León, contabilizándose saldos favorables en ambos años tanto en sus relaciones con el resto de España como con el extranjero.

⁶ Las transferencias interregionales entre particulares y los movimientos unilaterales de capital entre las regiones, se incluyen en la balanza de capitales, aunque conceptualmente ello sea discutible.

CUADRO 8

**SALDO DE LA BALANZA DE TRANSFERENCIAS EN LA COMUNIDAD
AUTONOMA DE CASTILLA Y LEON
(Millones de pesetas)**

	Resto de España (públicas)	Extranjero (privadas)	Total
1973	13.025	6.648	19.673
1977	34.673	7.342	42.015

Más concretamente, en el año 1981 el superávit con el extranjero era superior a 10.000 millones de pesetas⁷.

En cuanto a las transferencias producidas por las Administraciones Públicas, Castilla y León daba en 1977 un saldo positivo de 34.673 millones de pesetas, según puede verse en el cuadro 9⁸.

Para este año 1977 los ingresos percibidos por Castilla y León procedentes de las Administraciones Públicas significaban el 6,4 por 100 del total nacional, mientras que los pagos a las mismas eran el 4,9 por 100.

CUADRO 9

**DETALLE DE LA BALANZA DE TRANSFERENCIAS PUBLICAS
INTERREGIONALES DE LA COMUNIDAD AUTONOMA DE CASTILLA Y LEON
EN 1977
(Millones de pesetas)**

	Ingresos para la Comunidad C-L	Pagos de la Comunidad C-L	Saldos
Seguridad Social	60.935	46.990	13.945
Administración Central y Organismos Autónomos Administrativos .	81.023	60.295	20.728
	141.958	107.285	34.673

En 1973 también se producía este saldo positivo en Administraciones Públicas por 13.025 millones de pesetas.

BALANZA DE CAPITALES

El tercer apartado de la balanza de pagos es el constituido por los movimientos que afectan a la posición crediticia del espacio estudiado. En el campo de la economía regional este gran apartado de la balanza de pagos es de muy difícil cuantificación como consecuencia del desconocimiento de los movimientos de fondos entre las diversas instalaciones de una misma empresa, o incluso, siguiendo con este ejemplo, por el desconocimiento del título por el cual se realizan estos movimientos.

⁷ Los datos de transferencias con el extranjero proceden, para 1973, de «Contabilidad Provincial...», op. cit., y de «Los ajustes regionales...», op. cit., para 1977.

⁸ Los datos de 1977 están recogidos del citado trabajo «Los ajustes regionales...», op. cit.

CUADRO 10
SALDOS DE LA BALANZA DE CAPITALES DE LA COMUNIDAD AUTONOMA
DE CASTILLA Y LEON
 (Millones de pesetas)

	Resto de España	Extranjero	Total
1973	-8.726	2.458	-6.268
1977	-12.151	15.370	3.219

Balanza de capitales con el extranjero.—La balanza de capitales de Castilla y León con el extranjero presentaba un saldo positivo de 15.370 millones para 1977, repitiéndose este saldo en 1973⁹.

Con esta información podemos ya valorar el saldo de Castilla y León con el extranjero, llegándose a la conclusión de que en 1977 se produjo un aumento en la base monetaria de 4.874 millones para el conjunto de su balanza de pagos. En lo que se refiere a 1973, aparece prácticamente equilibrada, con un saldo negativo de 1.837 millones de pesetas.

Balanza interregional de capitales.—Tenemos ahora que señalar el saldo de la balanza de capitales con las demás Comunidades. Primeramente estimaremos el saldo conjunto de la balanza de pagos de Castilla y León con el resto de España. Dado este dato, por resta de los saldos interregionales de bienes y servicios, y transferencias, que ya hemos calculado, se estima el total de la balanza interregional de capitales.

Según el cuadro 11, la balanza de pagos de Castilla y León cerró 1977 con un saldo positivo de 9.084 millones de pesetas, y puesto que la balanza con el extranjero contabilizó un superávit de 4.874, la balanza de pagos interregional debió de resultar positivo en 4.210 millones de pesetas¹⁰.

CUADRO 11
SALDO DE LA BALANZA DE PAGOS DE LA COMUNIDAD AUTONOMA
DE CASTILLA Y LEON
 (Millones de pesetas)

	Resto de España	Extranjero	Total
1973	5.108	-1.837	3.271
1977	4.210	4.874	9.084

En consecuencia, el saldo experimentado por la balanza de capitales de Castilla y León con las demás Comunidades Autónomas es en 1977 de -12.151 millones de pesetas (cifra a la que se llega a la vista de los saldos experimentados con

⁹ Datos obtenidos de los citados trabajos, «Flujos monetarios...», op. cit., para 1973, y «Los ajustes regionales...», op. cit., para 1977.

¹⁰ Una explicación detallada de la metodología empleada para el cálculo del saldo total de la balanza de pagos de la Comunidad de Castilla y León —y del saldo de la balanza interregional— puede verse en los citados trabajos «Flujos monetarios...», op. cit., en lo que se refiere a 1973, y «Los ajustes regionales...», op. cit., para 1977, investigaciones éstas de donde se han obtenido los datos.

este ámbito en la balanza total, bienes y servicios y transferencias). El saldo, también negativo, sería para 1973 de -8.726 millones de pesetas (cuadro 10).

Flujos monetarios de los depósitos bancarios disponibles.—Hasta ahora hemos procurado seguir una balanza de pagos «real», atendiendo a los lugares geográficos que efectivamente generan las operaciones. A la hora de estudiar los flujos del sistema bancario, se ha operado una imputación geográfica «financiera» —es decir, atendiendo al lugar en que se contabilizan las operaciones—, aunque posteriormente se efectúa el necesario ajuste para convertir estos movimientos «financieros» en «reales». En el cuadro 12¹¹ se hace el análisis de los flujos generados por los depósitos constituidos en la banca, atendiendo únicamente a los incrementos de depósitos destinados a concesión de créditos¹².

CUADRO 12

**FLUJOS MONETARIOS DE LOS DEPOSITOS BANCARIOS DISPONIBLES
EN LA COMUNIDAD AUTONOMA DE CASTILLA Y LEON
(Millones de pesetas)**

	1973	1977
DEPOSITOS		
Participación en el total español (%)	4,90	5,40
anual para suscripción de fondos públicos	-134	3.957
anual para concesión de créditos (A)	20.581	49.696
CREDITOS		
Participación en el total español (%)	2,84	2,58
anual en los créditos concedidos (B)	11.248	19.918
SALDO O FLUJO (B - A)	-9.333	-29.778

Se observa que el peso del crédito bancario en esta Comunidad era del 2,58 por 100 del total en 1977 y del 2,84 por 100 en 1973. En cuanto al pasivo, éste ascendía al 5,40 por 100 en 1977 y al 4,90 por 100 en 1973. En consecuencia, se produjo una salida de 9.333 millones en 1973 y de -29.778 en 1977 desde la Comunidad Autónoma de Castilla y León al resto de España.

Es de señalar, por otro lado, que el pasivo ha pasado a tener un peso más fuerte en Castilla y León, situándose en 1984 en el 7,11 por 100 del total español. Todas las provincias aumentan su cuota y concretamente Avila y Burgos lo duplican.

En cuanto al crédito, algunos detalles permiten afirmar que Castilla y León

¹¹ Véase «Flujos monetarios...», op. cit., y «Los ajustes regionales...», op. cit. Igualmente puede consultarse la información estadística y metodológica en los artículos «Una aproximación a los flujos financieros generados por la banca privada y las cajas confederadas», en la revista del Servicio de Estudios del Banco de Bilbao *Situación*, 2, 1980, y ALVAREZ, R. y ANDREU, J. M., «Flujos financieros regionales y banca: un análisis comparativo internacional», en el «Boletín de Estudios Económicos», de la Universidad Comercial de Deusto, diciembre de 1977.

¹² Es de señalar, a este respecto, que ya en 1977 existía un coeficiente de caja y otro destinado obligatoriamente a la suscripción de fondos públicos (fundamentalmente cédulas destinadas a financiar parte de las necesidades de las entidades oficiales de crédito). Pero si nos trasladamos a 1984 estos fondos más o menos cautivos han aumentado en su importancia; así, el coeficiente de caja, que estaba en el 5,50, ha pasado al 18 por 100, el de inversión, del 21 por 100 al 21,50 (prácticamente estable), pero tenemos otro coeficiente «técnico» del 12 por 100 mínimo para adquisición de pagarés.

también ha aumentado su cuota en España. Así por ejemplo, el Balance Social¹³ del Banco de Bilbao nos dice que tal entidad pasó del 4,8 por 100 en 1978 de su inversión en esta Comunidad al 5,6 por 100 en 1981. Si nos fijamos en el volumen del descuento comercial, para el que hay datos conocidos, de 1977 hasta hoy tampoco se ve que el peso de Castilla y León sobre el conjunto nacional haya bajado.

Descuento comercial.—Los movimientos por el descuento de letras comerciales efectuado en la Banca originan asimismo flujos cuando responden a ventas a otras Comunidades, en cuanto que constituyen un crédito al comprador. El cuadro 13 nos dice que Castilla y León conoce un saldo positivo por este concepto de 1.400 millones en 1977, signo éste que es coherente con su déficit comercial¹⁴.

CUADRO 13

**FLUJOS DE CREDITO POR DESCUENTO COMERCIAL BANCARIO
EN LA COMUNIDAD AUTONOMA DE CASTILLA Y LEON**
(Millones de pesetas)

	Saldo
1973	984
1977	1.400

Crédito oficial.—Las EOC son otra fuente de flujos monetarios¹⁵.

En el cuadro 14 se refleja la suscripción de cédulas por la banca, imputada en 1977 a Castilla y León por 3.957 millones de pesetas, cifra ligeramente inferior a los créditos nuevos de las EOC en esta Comunidad, con un saldo negativo de —569 millones de pesetas.

CUADRO 14

**FLUJOS PRODUCIDOS POR EL CREDITO OFICIAL EN LA COMUNIDAD
AUTONOMA DE CASTILLA Y LEON**
(Millones de pesetas)

	Ingresos para las regiones (en el año en el crédito de las EOC)	Pagos de las regiones (suscripción de cédulas por la banca)	Saldos
1973	—231	134	—365
1977	3.388	3.957	—569

¹³ Balance Social del Grupo Bancario Banco de Bilbao, 1979-81, Madrid, 1982.

¹⁴ La metodología puede verse en las repetidamente citadas fuentes «Flujos monetarios...», op. cit., y «Los ajustes regionales...», op. cit.

¹⁵ No se presenta en este estudio el cuadro de los flujos realizados por el crédito oficial en concreto, ya que éstos se han contemplado, en cuanto a la parte de dotaciones procedentes de la Administración Central, en el estudio de los flujos públicos interregionales; es decir, únicamente se contempla en este epígrafe lo sucedido en cuanto al crédito oficial concedido con el volumen de cédulas suscrito por la banca.

Es de señalar, por otro lado, que esta Autonomía ha pasado de representar el 3,5 por 100 del crédito de las EOC al 6,4 por 100 en 1983, creciendo más que proporcionalmente al aumento de las cédulas que también se ha producido.

Flujos monetarios de los depósitos disponibles de las Cajas.—En lo que se refiere a las Cajas, nos encontramos con tres diferencias importantes en relación a la Banca: la existencia de depósitos de aquéllas en ésta: la mayor importancia del coeficiente de inversión (que puede contener también valores privados asimilados) por unos 14 puntos más que la Banca, y la poca cuantía del descuento comercial.

Según el cuadro 15, los depósitos de las Cajas en Castilla y León significaban el 6,79 por 100 del total nacional en 1977, mientras que los créditos eran prácticamente los mismos (el 6,75 por 100). En este año en concreto se contabilizó una entrada neta de 3.606 millones: en todo caso, estas cifras suelen ser generalmente bajas, dadas las peculiaridades de las Cajas.

CUADRO 15

**FLUJOS MONETARIOS DE LOS DEPOSITOS DISPONIBLES DE LAS CAJAS
EN LA COMUNIDAD AUTONOMA DE CASTILLA Y LEON**
(Millones de pesetas)

	1973	1977
DEPOSITOS		
Participación en el total español (%)	6,75	6,79
anual para adquisición de valores y depósitos en la banca	5.246	10.738
anual para concesión de créditos (A)	6.127	15.150
CREDITOS		
Participación en el total español (%)	6,11	6,75
anual en los créditos concedidos (B)	5.802	18.756
SALDO O FLUJO (B — A)	—325	3.606

En 1984, el peso de las Cajas de la Comunidad de Castilla y León en cuanto a los depósitos ha aumentado sobre 1977, situándose en el 7,6 por 100, y hay que pensar que en los créditos se habrá producido también un incremento.

Flujos monetarios de los depósitos de las Cajas por suscripción de valores y adquisición de activos bancarios.—Las Cajas también pueden generar flujos por sus depósitos en la banca y la suscripción de obligaciones¹⁶.

El cuadro 16 indica que en 1977 la suscripción de valores por las Cajas en Castilla y León más la adquisición de activos bancarios sumó 10.738 millones, lo que equivalía al 6,7 por 100 del total español de ese año¹⁷ de suscripciones y adquisiciones de activos, considerándose esto una salida por el mismo importe.

¹⁶ Si consideramos como pagos de una región la suscripción de valores por las cajas y la adquisición de activos bancarios (compra de bonos o depósitos), habrá que considerar como ingresos los créditos concedidos por la banca con esos fondos y las emisiones de obligaciones.

¹⁷ Véase «Los ajustes regionales...», op. cit.

CUADRO 16

FLUJOS MONETARIOS POR SUSCRIPCIÓN DE VALORES Y ADQUISICIÓN DE ACTIVOS BANCARIOS EN LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE CASTILLA Y LEÓN
(Millones de pesetas)

	1973	1977
Emisión de obligaciones	2.566	—
Créditos bancarios	—955 (1)	1.448
INGRESO PARA LAS REGIONES (A)	1.611	1.448
PAGOS DE LAS REGIONES (Suscripción de obligaciones, compra de activos bancarios) (B)	3.824 (2)	10.738
SALDO O FLUJO (A — B)	—2.213	—9.290

(1) Saldo neto de créditos bancarios menos adquisición de activos bancarios.

(2) Para 1973, únicamente suscripción de obligaciones.

La emisión de obligaciones en 1977 fue nula, mientras que los créditos bancarios concedidos con depósitos de las Cajas significaron una entrada de 1.448 millones de pesetas, con un saldo negativo final de —9.290 millones, signo éste que no creemos se haya alterado en estos pasados años.

Flujos de capital por movimientos autónomos empresariales.—Todos los movimientos de capital (créditos, emisiones de renta fija o variable) derivados de los depósitos efectuados por los clientes en el conjunto del sistema bancario adolecen de una importante distorsión, procedente de la centralización geográfica de decisiones empresariales (los depósitos tienen, en cambio, poca distorsión).

En lo que se refiere a Castilla y León, es de señalar que para 1977 se registró un saldo positivo de 16.699 millones de pesetas¹⁸.

El cuadro 17 nos indica el grado de dependencia administrativa, que se genera entre movimientos autónomos dentro de las empresas. El saldo positivo contabilizado es precisamente consecuencia del grado de dependencia. Este puede considerarse alto en Avila, Salamanca, Zamora y Valladolid sobre todo, y medio en el resto de las provincias.

Otros movimientos interregionales de capitales.—Si tenemos en cuenta que el saldo interregional de capitales era en 1977 de —12.151 millones de pesetas (cuadro 1), y que los conceptos que hemos valorado hasta ahora —dentro de esta misma balanza de capitales— suman —17.932 millones, el resto de partidas no estimadas de capitales tendría un saldo positivo de 5.781 millones de pesetas en 1977.

Para 1973, este resto tendría un saldo positivo de 313 millones, aunque en tal caso se incluirían también los movimientos autónomos empresariales.

En esta partida resto se incluyen operaciones como el mercado primario de acciones, que probablemente contabilizaría saldo negativo, como consecuencia de las posibles emisiones de renta variable en el porcentaje sobre el total español, inferior al porcentaje de la penetración bursátil de esta misma región.

Existe otra serie de partidas incluidas en este resto. En primer lugar, habría que

¹⁸ De hecho, era Madrid la única región con saldo negativo (—153.230 millones), lo que indica que la capital es el único exportador en España —a nivel interno de las empresas— de los fondos que obtiene en los mercados financieros.

CUADRO 17

**ORDENACION DE LAS PROVINCIAS ESPAÑOLAS SEGUN LOS VALORES
DECRECIENTES DE SUS COEFICIENTES DE DEPENDENCIA
ADMINISTRATIVA**

N.º de orden	Provincia	Coefficiente de dependencia
1	Almería	1,000
2	Avila	1,000
8	Salamanca	1,000
10	Zamora	1,000
16	Valladolid	0,926
22	Palencia.....	0,785
25	León	0,742
29	Segovia	0,695
32	Burgos	0,681
38	Soria	0,581
49	Pontevedra	0,249
50	Madrid	0,066

Estudio en base a empresas de más de 50 trabajadores.

Para poder establecer el grado de dependencia que se establece entre provincias españolas, se han elaborado los denominados "coeficientes de dependencia administrativa". Se trata en realidad de un ratio entre el empleo que trabajando en la provincia es controlado desde fuera de la provincia, y el empleo total que trabaja en dicha provincia.

Los valores límites de este coeficiente son cero y uno. El valor cero corresponde al caso en que el empleo en la provincia esté controlado totalmente por empresas con domicilio social en dicha provincia, entonces el numerador de la fracción sería cero. Cuando, por el contrario, todo el empleo que trabaja en la provincia está controlado desde el exterior, el coeficiente vale uno, correspondiendo esta situación a la de máxima dependencia administrativa.

FUENTE: Giráldez, Elena, "La geografía de los centros de decisión empresariales: los casos de España y Francia", situación 1983/1.

citar a las operaciones del mercado monetario de renta fija, como deuda amortizable, emisiones del ICO, u otras adquisiciones de renta fija —sin bonos bancarios— por particulares; partida ésta que cerraría, quizá, con saldo negativo. La compraventa de inmuebles habría que incluirla igualmente en este capítulo, al igual que el mercado bursátil secundario, los créditos comerciales no formalizados en letra descontada, y movimientos unilaterales de capital. Otros movimientos podrían ser los flujos por adquisición de empresas y negocios fuera del mercado de acciones.

VISION GLOBAL DE LA BALANZA DE PAGOS

A la vista de los cuadros resumen 18 y 19, podemos diseñar el modelo de relaciones económicas exteriores que afecta a la Comunidad Autónoma de Castilla y León.

La balanza comercial aparece con saldo negativo en los dos años estudiados, y tanto en las relaciones con el resto de España como con el extranjero.

Las rentas de inversiones son negativas y ocultan un saldo positivo en el sistema bancario y negativo en cuanto a intereses de obligaciones y dividendos.

CUADRO 18

**SALDOS DE LA BALANZA DE PAGOS DE LA COMUNIDAD AUTONOMA
DE CASTILLA Y LEON EN 1973**
(Millones de pesetas)

	Resto de España	Extranjero	Total
1. Bienes y servicios	-9.407	-10.943	-20.350
1.1. Comercial	-5.341	..	..
1.2. Renta de factores	-4.066	..	..
1.2.1. Rentas de inversión	-4.473	..	..
1.2.1.1. Por créditos bancarios	(+)	..	..
1.2.1.2. Intereses de obliga- ciones y dividendos.	(-)	..	..
1.2.1.3. Propiedad de inmue- bles .....	(-?)	..	..
1.2.2. Rentas de trabajo	407	..	..
2. Transferencias	13.025	6.648	19.673
2.1. Públicas	13.025	..	..
2.2. Privadas .....	..	6.648	..
3. De capitales	-8.726	2.458	-6.268
3.1. Flujo de los depósitos en los bancos.	-8.446	..	..
3.1.1. Créditos/depósitos disponibles	-9.333	..	..
3.1.2. Flujo por descuento comercial.	984	..	..
3.1.3. EOC: créditos con cédulas co- locadas en los bancos	-365	..	..
3.2. Flujo de los depósitos en las cajas.	-2.538	..	..
3.2.1. Créditos/depósitos disponibles	-325	..	..
3.2.2. Compra de valores y activos bancarios/emisión de obliga- ciones y créditos bancarios ..	-2.213	..	..
3.3. Movimientos autónomos empresariales	313	..	..
3.4. Otros movimientos de capitales.	..	..	..
3.4.1. Mercado primario de acciones.	-1.740	..	..
3.4.2. Compras de renta fija por par- ticulares .....	(?)	..	..
3.4.3. Compra de inmuebles y adqui- sición de empresas y negocios fuera del mercado primario .	(+?)	..	..
3.4.4. Mercado bursátil secundario.	(..)	..	..
3.4.5. Créditos comerciales no for- malizados en letras desconta- das .....	(+)	..	..
3.4.6. Transferencias entre particu- lares y movimientos unilatera- les de capital (1)	3.447	..	..
3.4.7. Movimientos autónomos de economías domésticas .....	(..)	..	..
3.4.8. Errores y omisiones .....	(..)	..	..
4. Saldo balanza de pagos (variaciones en la base monetaria) (2)	5.108	1.837	6.945

(1) La partida 3.4.6. conceptualmente corresponde a la balanza de 2. Transferencias.

(2) Lógicamente, el saldo negativo indica un aumento en la base monetaria, y el positivo una disminución.

CUADRO 19

**SALDOS DE LA BALANZA DE PAGOS DE LA COMUNIDAD AUTONOMA
DE CASTILLA Y LEON EN 1977**
(Millones de pesetas)

	Resto de España	Extranjero	Total
1. Bienes y servicios	-18.312	-17.838	-36.150
1.1. Comercial	-10.500	..	..
1.2. Renta de factores	-7.812	..	..
1.2.1. Rentas de inversión	-5.617	..	..
1.2.1.1. Por créditos bancarios	(+)	..	..
1.2.1.2. Intereses de obliga-	(-)	..	..
ciones y dividendos .			
1.2.1.3. Propiedad de inmue-	(-7)	..	..
bles			
1.2.2. Rentas de trabajo	-2.195	..	..
2. Transferencias	34.673	7.342	42.015
2.1. Públicas	34.673	..	..
2.2. Privadas .....	..	7.342	..
3. De capitales	-12.151	15.370	3.219
3.1. Flujo de los depósitos en los bancos.	-28.947	..	..
3.1.1. Créditos/depósitos disponibles	-29.778	..	..
3.1.2. Flujo por descuento comercial.	1.400	..	..
3.1.3. EOC: créditos con cédulas co-			
locadas en los bancos	-569	..	..
3.2. Flujo de los depósitos en las cajas.	-5.684	..	..
3.2.1. Créditos/depósitos disponibles	3.606	..	..
3.2.2. Compra de valores y activos			
bancarios/emisión de obliga-			
ciones y créditos bancarios..	-9.290	..	..
3.3. Movimientos autónomos empresaria-	16.699	..	..
les			
3.4. Otros movimientos de capitales	5.781	..	..
3.4.1. Mercado primario de acciones.	(-)	..	..
3.4.2. Compra de renta fija por particu-			
lares .....	(?)	..	..
3.4.3. Compra de inmuebles y adquisi-			
ción de empresas o negocios			
fuera del mercado primario .	(+7)	..	..
3.4.4. Mercado bursátil secundario.	(.)	..	..
3.4.5. Créditos comerciales no forma-			
lizados en letras descontadas.....	(+)	..	..
3.4.6. Transferencias entre particu-			
lares y movimientos unilatera-	(.)	..	..
les de capital (1).....			
3.4.7. Movimientos autónomos de	(.)	..	..
economías domésticas			
3.4.8. Errores y omisiones.....	(.)	..	..
4. Saldo balanza de pagos (variaciones en la base monetaria) (2)	-4.210	-4.874	-9.084

(1) La partida 3.4.6. conceptualmente corresponde a la balanza de 2. Transferencias.

(2) Lógicamente, el saldo negativo indica un aumento en la base monetaria, y el positivo una disminución.

La base económica se apoya en la agricultura, la minería, y el sector de agua, gas y electricidad.

La balanza de transferencias recoge sendos saldos positivos, en concordancia con lo observado en otras regiones de Europa en las que el déficit comercial se contrapone a balanza de fondos públicos positiva.

La balanza de capitales contabiliza saldo positivo con el extranjero y negativo con el resto de España.

El flujo de los depósitos en los bancos es negativo, al igual que el de las Cajas.

Hay una importante partida, por el contrario, de signo positivo, que es la de movimientos autónomos dentro de las empresas. En fin, descontada otra partida positiva (de diversos conceptos restantes de capitales), en 1977 se contabiliza un superávit global de la balanza de pagos interregional de 4.210 millones de pesetas que, unido a otra entrada neta de 4.874 millones del extranjero, hacen un saldo positivo de 9.084 millones de pesetas por concepto de balanza de pagos.

Transferencias implícitas.—Hasta aquí hemos visto aquellas relaciones que guardan un encaje tipificado en una balanza de pagos clásica. Pero también existe otro tipo de transferencias que no se suele reflejar, y que podríamos denominar implícitas, de difícil valoración.

En principio, estas transferencias se producen por el hecho de que cada una de las regiones españolas se mueve en un doble circuito de relaciones que es el constituido por las que mantiene con el resto de España (dentro de los límites del arancel español), y las que mantiene con el resto del mundo. Con el riesgo de toda simplificación, podría afirmarse que una transferencia implícita se produce ante cualquier operación mercantil para la que existan alternativas más favorables en algunos de los intervinientes, que deban ser dejadas de lado por imperativos de cualquier tipo.

La existencia de precios rebajados o apoyados al alza —tanto en materias primas como transformados, servicios, incluyendo también el dinero como mercancía—, así como el papel que juega el arancel en todo ello, serían factores a conjugar. Y es de recordar, a este respecto, que el ingreso de España en la CEE abre nuevas perspectivas al tema, ante la paulatina desaparición del arancel interior y la existencia de la tarifa exterior común de la Comunidad.

En todo caso, no se puede olvidar que la evolución económica de cualquier espacio acostumbra a estar estrechamente relacionada con la evolución de su balanza de bienes y servicios y, en general, con la marcha de todos los epígrafes de su balanza de pagos. Podría, pues, generalizarse entonces diciendo que los problemas de cualquier región económica son, a la postre, problemas de su balanza de pagos.

A MODO DE CONCLUSION

A lo largo de este trabajo se ha ido viendo que la complejidad del tema que nos ocupa dificulta sobremanera la interpretación de los factores generadores de los datos obtenidos. Los desequilibrios de las balanzas deficitarias a nivel regional no cuentan con algunas de las fuerzas equilibradoras que operan en el campo de la economía internacional. A este respecto pueden señalarse las dificultades que una región por sí sola tendría para mejorar la relación real de intercambio, o actuar

sobre los salarios (en buena parte homogeneizados para cada sector por convenios de ámbito estatal), o sobre los precios (tendientes a la nivelación por lo que denominaríamos mercado «mundial»), o practicar políticas diferenciales suficientes para atraer capitales que permitieran diversificar la base económica.

Por el contrario, en economía regional las operaciones fiscales del Gobierno central pueden desempeñar un papel equilibrador, cosa que no sucede en el terreno internacional. Los cobros por impuestos y los pagos tales como el desempleo, Seguridad Social y otros, pueden actuar como niveladores de los flujos interregionales, y así parece que suceda en España, al menos en parte, y globalmente considerado.

Las migraciones y los flujos de capital a largo plazo constituyen, a nivel teórico, otros mecanismos de ajuste a los desequilibrios crónicos de las balanzas de pagos regionales. De acuerdo con los datos obtenidos, el comportamiento de los segundos no permite fijar una línea general de conducta en el caso español. No ocurre mismo en el tema de las migraciones, que, probablemente, sí que hayan jugado un importante papel reequilibrador, aunque obviamente no sea absolutamente automático y paralelo a los déficit producidos en cada año.

La fluidez que dentro de los límites de un Estado tiene la mano de obra ha hecho del fenómeno migratorio, probablemente, el elemento moderador principal de los superávit o déficit actuales de las respectivas balanzas por bienes y servicios (además de igualador de las diversas rentas «per cápita» regionales), cosa que, de todas formas, se indica a nivel de hipótesis, ante la necesidad de mayores investigaciones sobre las relaciones interregionales. De no haberse producido este fenómeno migratorio, se hubieran dado unas mayores importaciones de las regiones que perdieron población, con pocas posibilidades de ajuste, ya que en las relaciones interregionales no cabe pensar en la viabilidad del endeudamiento a largo plazo como tal región, como sucede a escala internacional.

El saldo migratorio de las provincias englobadas en nuestra Comunidad Autónoma entre 1951 y 1970 ascendía a un saldo negativo de 815.814 personas. Según el Ranking de Migración neta media anual de 1950 a 1970/Población 1970, efectuado sobre 107 regiones de la CEE de los Diez más Portugal y España, la región de Castilla la Vieja aparecía con una pérdida del 11 por 1.000 en el puesto 90, mientras León figuraba en retroceso del 13 por 1.000 en el puesto 93¹⁹. Aunque para los años 1970/77 baja la intensidad de los movimientos de población, no por eso mejoran los lugares ocupados que son, para el caso de Castilla la Vieja, el 88, con una pérdida del 2 por 1.000, y para las tres provincias de León el 104, con un retroceso del 10 por 100.

¹⁹ Véase el trabajo presentado a la VI Reunión de Estudios Regionales, por Willen Molle y Hein Van Haselen «Desigualdad regional y áreas asistidas en una Comunidad Europea de los doce miembros». *Revista de Estudios Regionales*, nº 6, 1980.

Depresión y desarrollo local en Castilla y León

por Germán Valcárcel-Resalt y José Frutos García García

1. DESIGUALDADES SOCIO-TERRITORIALES EN LA REGION CASTELLANO-LEONESA

Las transformaciones espaciales operadas en la región en las últimas décadas han sido considerables, como consecuencia de la evolución de los factores económicos y demográficos. La progresiva sustitución de las prácticas productivas extensivas por otras de tipo intensivo en capital, energía y recursos (alóctonos), junto al desarrollo industrial y de los servicios, han marcado la orientación dominante de estas transformaciones, aunque con menos intensidad que en otras regiones españolas.

Los procesos de cambio económico y social no se han difundido homogéneamente por el espacio regional, sino que han tendido a concentrarse en determinados núcleos y ejes de crecimiento (Salamanca, Valladolid, Palencia, Burgos, Aranda de Duero, León). Cuando se observa el mapa de los municipios de más de 2 000 habitantes (cuadro 1), se detecta, que gran parte de la población regional se ha concentrado en ciertos enclaves (independientemente de la que ha emigrado extra-regionalmente). Así, junto a comarcas donde las densidades de población son superiores a los 100 habitantes/km² se encuentran otras que apenas sobrepasan los 5 habitantes/km².

Especialmente en estas zonas despobladas es donde las situaciones de marginación socio-económica y socio-cultural adquieren un cierto carácter endémico. En estas comarcas deprimidas se experimenta un progresivo abandono e infrautilización de los recursos, por falta de densidad demográfica y entramado socio-cultural. El potencial productivo no utilizado alcanza cotas importantes, como puede apreciarse en la evaluación territorial de los fenómenos de depresión intra-regional que a continuación se realiza.

La detección y delimitación de las áreas deprimidas es una tarea compleja en sí y particularmente ardua en una región como la castellano-leonesa, tan extensa y que presenta una compleja variedad de situaciones de tipo ecológico, social, económico y cultural.

La selección de indicadores constituye uno de los problemas principales, ya que de su representatividad y fiabilidad depende la obtención de una tipología adecuada y real, que refleja la situación de degradación de la vida social y económica y los procesos de marginación, transformación y cambio.

CUADRO 1
VARIABLES UTILIZADAS EN LA DELIMITACION DE ZONAS DEPRIMIDAS

INIA	Presid. Gobierno	Comarcas de Acción Especial
1. Teléfonos.	1. Nivel de renta.	1. Renta per cápita.
2. Densidad de población.	2. Grado de industrialización.	2. Índice de envejecimiento.
3. Tasa de variación censal.	3. Nivel sanitario.	3. Migración.
4. Renta per cápita.	4. Telecomunicaciones.	4. Viviendas sin agua.
5. Licencias comarcales.	5. Grado de electrificación.	5. Viviendas sin luz.
6. Niveles de mecanización.	6. Abastecimiento de aguas.	6. Población escolarizada.
7. Grupotranspiración potencial.	7. Infraestructura viaria.	7. Ingresos municipales.
8. Unidades ganaderas.	8. Nivel de ocupación de la población activa.	
9. Superficie de cultivos.		
10. Superficie de prados.		
11. Superficie de monte maderable.		
12. Superficie total de barbecho.		

La tipificación de las comarcas castellano-leonesas, en razón al grado de depresión socio-económica, no ha sido abordada específicamente. A nivel nacional, algunos organismos han procedido a realizar delimitaciones y caracterizaciones (bibliografía 3 a 7) mediante selección y cuantificación de variables de muy diversa índole. Se han tenido en cuenta preferentemente, factores relacionados con los niveles de renta, población, servicios y equipamientos. En algunos casos (INIA) se incorporan variables del medio físico y de la producción agraria, con el fin de introducir en el análisis los condicionantes del sistema territorial.

El resultado de combinar, mediante diferentes técnicas estadísticas, los parámetros seleccionados (cuadro 1) en cada caso, es un índice de depresión que refleja en mayor o menor medida las situaciones de subdesarrollo de algunas comarcas.

Para el caso de Castilla-León las fuentes de información existentes sirven de orientación, más o menos precisa, para evaluar la magnitud y características de este fenómeno. Según se observa en el cuadro 2 los resultados finales difieren, ya que tanto las variables seleccionadas como las técnicas de análisis utilizadas han sido distintas. En algunos casos las posibles comparaciones son más difíciles, porque la base espacial de referencia no ha sido la comarca (comarca agraria) sino la subcomarca. Esto, si bien dificulta posibles contrastes, tiene la ventaja de aportar un tipo de información más pormenorizada.

No obstante, cuando se realiza un análisis contrastado (superposición de transparentes) de las distintas clasificaciones existentes en un cierto número de comarcas invariablemente existe una coincidencia unánime en su calificación como espacios deprimidos.

Las conclusiones que se pueden extraer de este tipo de análisis son muy interesantes, aunque tienen un cierto carácter orientativo, ya que quizá no recogen en toda su dimensión las características y extensión de las áreas deprimidas a nivel

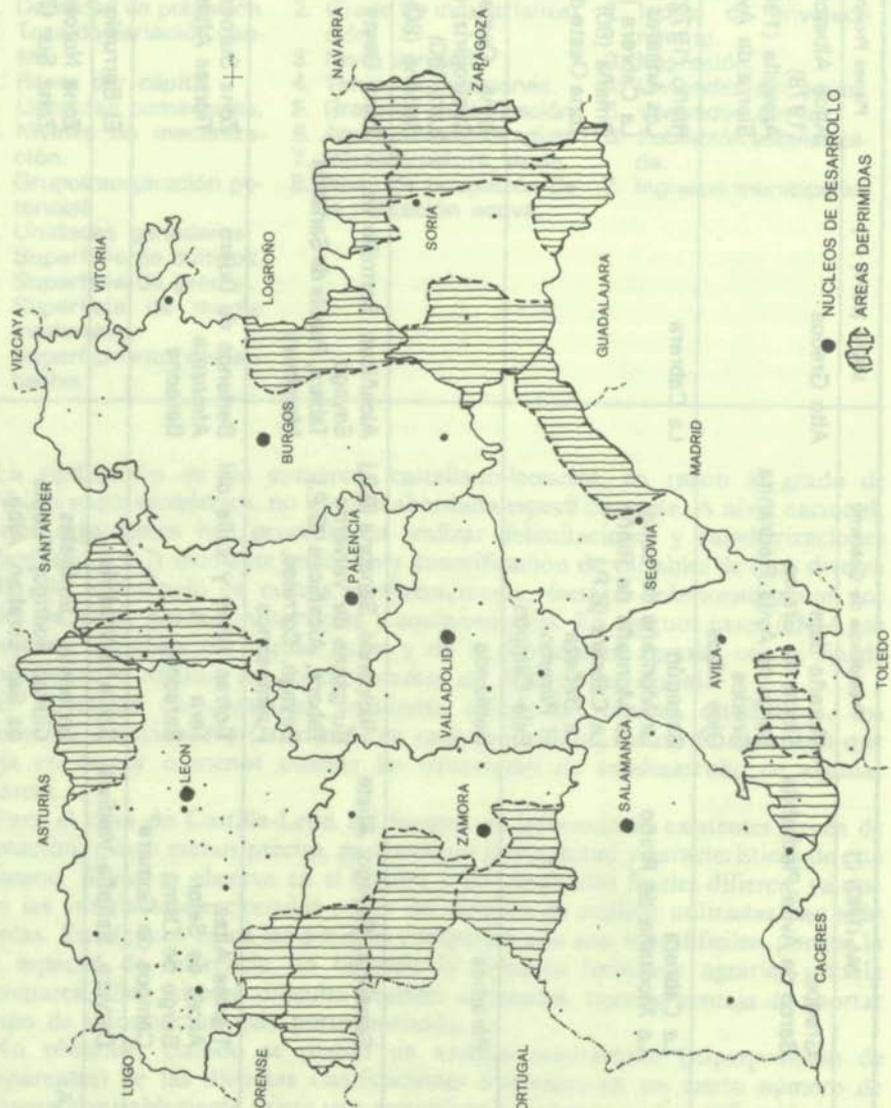
CUADRO 2
APROXIMACION A LAS AREAS DEPRIMIDAS DE CASTILLA-LEON

	INIA (1982) (*)	Presidencia de Gobierno	MAPA (1977) (**)	Planes Provinciales (1982)
AVILA	Gredos Barco de Avila-Piedrahita	Moraña baja Sierra de Grajos Barco de Avila-Piedrahita Gredos Ojos Albos	Alto Gredos	Altos Alberche y Tormes (1978) Aravalle (1980) Sierra de Avila (1982)
LEON	La Cabrera La Montaña de Riaño	Sahagún La Montaña de Luna La Montaña de Riaño La Cabrera (B.P.) La Bañeza El Páramo Esla-Campos	La Cabrera	Riaño (1972) Los Ancares leoneses (78) La Cabrera (79) Omaña (80) Zona Oeste del Bierzo (80)
BURGOS	Páramos	Demanda		Zona Oeste (Villadiego-Castrojeriz) (1973) Lara (80) Sedano (80)
ZAMORA	Sanabria, Sayago, Aliste	Villalpando, Sanabria (B.P.) Burganes de Valverde Tabara, Alcañices (B.P.) Sayago, Corrales, Fuentesancho	Alcañices, Bermillo de Sayago Tabara, Puebla de Sanabria Mambuey	Zona Oeste (1972)
SORIA	Tierras Altas Arces de Salón Burgo de Osma Campos de Gomara	Tierras Altas y valle del Tera Baraona	Berlanga de Duero Almazara Baraona	Zona Suroeste (1977) Tierras Altas (79)
PALENCIA	Cervera, Saltaña-Valdivia	Saldaña-Valdivia		El Barruelo (1972)
SALAMANCA		Ledesma, Lumbrales, Ciudad Rodrigo, Puente de San Esteban, Alba, Peñaranda de Bracamonte		Zona Noroeste (1979) Zona Sur (79)
SEGOVIA		Sierra, Sepúlveda		Sierra de Ayllón (1978)

(*) Ind. de Depr. -0,02 a -0,031. Entre -0,34 y -0,64 se seleccionan 34 comarcas agrarias.

(**) Grado de Desarrollo. -4,753 a -14,953.

DEPRESION Y DESARROLLO EN CASTILLA Y LEON



regional. Aporta, no obstante una visión ciertamente aproximada de la problemática socio-territorial. La aplicación de metodologías más depuradas que ya han sido aplicadas a otros países mediterráneos, como consecuencia de la colaboración entre los autores y el Grupo Europeo de estudios de áreas deprimidas del CIHEAM*, para Castilla-León puede aportar datos suficientes para perfilar y delimitar más exactamente este tipo de situaciones.

En torno al análisis de los fenómenos de segregación espacial en la región castellano-leonesa es posible resaltar algunos rasgos ciertamente significativos:

- Aproximadamente el 25 por 100 del territorio regional, según los indicadores manejados, soporta fuerte depresión socio-económica. Desde una perspectiva más detallada y ajustada a la realidad probablemente la dimensión del fenómeno sea mayor.
- El desarrollo que ha experimentado la región castellano-leonesa se ha polarizado en las áreas económicas centrales. Los fenómenos de segregación socio-territorial se han localizado en la periferia regional.
- Los espacios en depresión socio-económica intrarregional se concentran espacialmente en cuatro provincias: Zamora, León, Soria y Avila. Estas zonas soportan importantes problemas ligados a la desertización demográfica al subdesarrollo socio-económico y la infrautilización de los recursos.
- Las comarcas deprimidas castellano-leonesas se localizan espacialmente lejos de los «centros de desarrollo» que se han configurado desde mediados de siglo. La evolución y significado de la progresiva segregación de estas comarcas del proceso de desarrollo socio-económico es compleja. No obstante se repiten mayoritariamente dos tipos de situaciones que han marcado este fenómeno.
 - Areas que presentan condicionantes adversos de tipo físico climático, lo que dificulta la aplicación de técnicas y conocimientos modernos. En este caso se observa una superposición entre comarcas deprimidas y comarcas de montaña. Esta situación afecta a más de la mitad de las comarcas tipificadas.
 - Areas que carecen de recursos naturales o materias primas explotables a corto plazo y de forma intensiva. Estas comarcas no soportan graves condicionantes ligados a la topografía, pero presentan problemas de erosión y escasez secular de recursos naturales.
- En todas ellas la explotación de los recursos autóctonos ha estado relacionada históricamente con el uso de técnicas y la explotación de razas y especies perfectamente amoldadas a los condicionantes y restricciones ambientales. Las pautas de gestión se han plasmado en base a una acción cultural (cultura local) selectiva y adaptada a la pluralidad territorial. En estos ambientes los usos productivos del territorio han de ser extensivos y deben estar integrados en el sistema de valores locales. La explotación de los ecosistemas, en consecuencia, garantiza su conservación y persistencia.

* Centro Internacional de Altos Estudios Agronómicos Mediterráneos.

2. ESTRATEGIAS DE DESARROLLO ENDOGENO INTEGRADO

En la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente (Estocolmo, 1972), se abogó para que los principios de conservación de los ecosistemas y los recursos naturales y culturales se incorporasen a los esquemas tradicionales de desarrollo socio-económico. Allí se esbozó* el término ecodesarrollo, como expresión síntesis de la idea de armonización o equilibrio entre objetivos sociales y económicos, y el manejo adecuado y respetuoso del entorno.

Posteriormente varios autores han continuado profundizando en esta línea, desarrollando todo un cuerpo teórico (Sachs, 1977; Nerfin, 1977), a la par que se ahondaba en la búsqueda de fórmulas e instrumentos que hiciesen posible plasmar en la realidad estas nuevas ideas sobre el desarrollo. Como puntos más destacables para la clarificación, debate y aplicación de estas teorías destacan la reunión organizada en Cocoyoc (México) en 1974, la creación del CIRED (Centre International de Recherche sur l'Environnement Developement), así como una serie de congresos y reuniones auspiciadas por diversos organismos (PNUE, UNESCO, etc.).

Bajo el apelativo de ecodesarrollo subyace un estilo de desarrollo que insiste en soluciones específicas para los distintos problemas y necesidades de una región o comarca ecológicamente homogénea (ecorregión, ecocomarca), teniendo en cuenta los recursos naturales y culturales autóctonos, así como las necesidades y aspiraciones a corto y medio plazo de la población local. Se apoya, en contraposición a las soluciones sectoriales y homogeneizadoras, en el reconocimiento de la identidad y el gran valor de lo local (municipio-comarca). En lugar de otorgar un papel protagonista a la ayuda «modernizadora» externa concede especial atención a la habilidad secular de las sociedades para resolver los problemas, en base a su propia experiencia (tecnocultural) y a la gestión tradicional de los recursos, insistiendo en el necesario protagonismo de los habitantes de las ecoáreas.

Quizá la definición más sencilla es la formulada por I. Sachs (1978): «ecodesarrollo es un desarrollo socialmente deseable, económicamente viable y ecológicamente prudente». Ciertos científicos (Faure, 1975; Nerfin, 1977) se han venido expresando en parecidos términos, aunque bajo el apelativo de «otro desarrollo» o «nuevo desarrollo», preconizando que se ha de apoyar sobre cinco bases: debe ser endógeno, contar con sus propias fuerzas, tomar como punto de partida la lógica de las necesidades humanas y de la naturaleza y estar abierto al cambio institucional.

La aceleración de los fenómenos de transformación y cambio que han tenido lugar en la biosfera y en las sociedades humanas, a raíz de la Revolución industrial, han dado lugar a una amplia gama de disparidades y contradicciones del desarrollo económico-social, alcanzando cotas realmente alarmantes en los dos extremos de la balanza: 1) Las zonas urbanas, donde se ha promovido un crecimiento socio-económico acelerado, no igualmente difundido, con aparición de estilos de vida y pautas de consumo netamente depredadoras del entorno, y creciente degradación de la calidad de vida; 2) las áreas deprimidas o bolsas de pobreza, donde la característica más notoria es la marginación (y hasta colonización) social, económica y cultural, pero que conservan, como gran parte de las zonas rurales, una cultura empírica y útil, basada en pautas de gestión-utilización del territorio (recursos

* M. F. Strong propuso la idea de ecodesarrollo en la primera reunión del Congreso Administrativo del PNUE, en 1973.

naturales) adaptados al entorno. Entre ambos puntos existe una amplia y compleja gama de situaciones que demandan una rápida reorientación, al igual que en el caso de las zonas deprimidas.

Las alternativas que se proponen para la reactivación de las áreas deprimidas se basan en la aplicación de los principios del ecodesarrollo. Tienden a potenciar las estrategias de desarrollo endógeno y sostenido de la economía rural, preservación de los ambientes autóctonos y gestión racional y *cuidadosa* de los recursos y ecosistemas locales.

Se estructura en torno a la predicción y control de las consecuencias negativas de las actividades humanas sobre el ambiente total (Boyden, 1979), fomentando el aprovechamiento complementario de desechos y energías, y su reciclado. Concede gran valor al reforzamiento y preservación, allí donde persiste aún, de las actividades o manifestaciones de las culturas autóctonas.

En opinión de los autores de esta comunicación, las premisas o puntos esenciales que caracterizan las estrategias de reactivación dirigidas a lograr el ecodesarrollo de zonas o comarcas se basan esencialmente en varias premisas:

- Para la aplicación de estas estrategias es tarea fundamental generar un dinamismo suficiente entre la población local, así como implicar a los estamentos institucionales municipales, autónomos y estatales. Se ha de romper la inercia que afecta a gran parte del medio rural, especialmente a partir de los años cincuenta, caracterizada por la decadencia progresiva, desinformación, aislamiento y marginación.
- A grandes rasgos y usando la terminología introducida por el PNUMA, se persigue el desarrollo equilibrado de un área, esto es, la utilización racional y no destructora de sus *recursos naturales y culturales autóctonos*.
- Las directrices de reactivación (ecodesarrollo) se diseñan buscando no sólo objetivos de rentabilidad económica, sino de bienestar social a medio y largo plazo. La clave está en el aprovechamiento y gestión inteligente de los recursos naturales y humanos, utilizando selectivamente los conocimientos ancestrales y actuales (introducción de tecnologías blandas, tecnoartesanas, ecotécnicas, etc.), siempre que sean compatibles con la continuidad y persistencia de los sistemas socio-territoriales locales.
- A nivel específico se trata de contener la degradación de la vida económica y social y de la calidad de vida en las áreas rurales que soportan mayores índices de depresión, a través de la estimulación y dinamización de iniciativas locales (pequeña escala) y actuaciones en sectores estratégicos (agroindustrias, artesanía, servicios y equipamientos, turismo rural, etc.).
- Una característica esencial de este enfoque es el necesario fomento, apoyo y dinamización de actuaciones e iniciativas sentidas por la población, aprovechando las políticas institucionales (estatales y autonómicas), siempre que las acciones estén integradas en la cultura y en el ambiente local y tiendan a promover el empleo y mejorar las condiciones de vida de la población.
- Hay que considerar prioritariamente el apoyo decidido a las actividades y pautas tradicionales de gestión equilibrada de los recursos autóctonos (ganadería, agricultura, recursos energéticos, etc.), por estar secularmente integradas en el entorno de la zona y constituir un factor de ahorro de energía y de materias primas importadas (producción extensiva frente a intensiva), además de generar productos de alta calidad.

- El programa de acción ha de apoyarse en la protección y preservación, a través de los mecanismos adecuados, del equilibrio ecológico y los ecosistemas locales, mediante fórmulas de conservación compatibles con los aprovechamientos y usos tradicionales. El objetivo, por tanto, es evitar la degradación de los entornos ecológicos, a la vez que se fomentan o apoyan actividades capaces de generar rentas directas, indirectas o inducidas. Se ha de potenciar el control, por parte de los Ayuntamientos, de actuaciones impactantes: urbanísticas, emplazamiento de infraestructuras, industrias, polígonos ganaderos, etc., facilitando la reimplantación de tecnologías apropiadas para evitar la contaminación y degradación ecológica.
- Insiste en la necesaria protección y apoyo de la cultura autóctona tanto en la vertiente productiva como en aquellas manifestaciones que constituyen las formas de acumulación del saber empírico de las comunidades rurales (hábitat, arquitectura, vivienda, etc.).
- Un objetivo esencial es articular vías de participación entre la población no sólo de carácter individual, sino colectivo, mediante las fórmulas organizativas y empresariales más adecuadas: cooperativas, mancomunidades, sociedades mixtas, etc., con el fin de generar reactivación económica.
- En función de las carencias y asimetrías que se detecten deben crearse las condiciones idóneas para la canalización de la información existente sobre un determinado área a nivel provincial, regional y estatal, a través de un órgano gestor de ecodesarrollo. Se considera imprescindible que éste realice, además tareas de asesoramiento, orientación y apoyo técnico a las corporaciones locales y a la población trabajadora.
- Con la aplicación de este tipo de programas de ecodesarrollo se intenta, en definitiva, provocar la reactivación socio-económica de las comunidades rurales, mediante acciones concretas seleccionadas y protagonizadas por sus propios habitantes, con objeto de generar autoempleo y de mejorar el nivel de vida y el bienestar social. Se pretende reforzar las actuaciones convencionales de promoción de empleo y mejora de la calidad de vida, con otras a pequeña escala, integradas en el entorno local y capaces de generar dinamismo social y económico.

3. BASES PARA LA EJECUCIÓN DE LAS INICIATIVAS DE DESARROLLO ENDOGENO INTEGRADO

Un problema importante que arrastra las actuaciones de la Administración en nuestro país, es el carácter sectorial y descoordinado de las mismas. A menudo se detecta una casi total ausencia de estrategias y criterios de planificación y acción de carácter global o territorial, predominando los enfoques netamente sectoriales.

La inexistencia de instrumentos adecuados para la ejecución de una planificación de carácter integral que permite desarrollar respuestas adecuadas ante los problemas y necesidades locales, de forma coordinada y complementaria, constituye un segundo handicap. Los instrumentos existentes se remiten a los que facilita la Ley del Suelo, que pueden considerarse insuficientes, rígidos y sectoriales (12).

Otros aspectos importantes es la carencia de figuras jurídico-administrativas apropiadas a la escala territorial inferior al nivel provincial.

Esta ausencia de fórmulas ha condicionado extraordinariamente la canalización

operativa de las acciones de gobierno en respuesta a las necesidades de la población local.

En este contexto cabe considerar:

1. Demanda de soluciones urgentes por parte de los estratos más marginados, concretamente de las áreas deprimidas, cuyas reivindicaciones, problemática y peculiaridades sobrepasan el ámbito municipal.
2. Ausencia de una escala territorial apropiada y operativa de carácter intermedio entre el municipio y la provincia.
3. Inexistencia de una política decidida, basada en la planificación territorial y la acción coordinada.
4. Carencia de instrumentos de carácter integral para la ejecución de las actuaciones.

El ámbito territorial comarcal constituye el nivel idóneo, a nuestro juicio, para emprender y ejercer, por un lado, la planificación integral y coordinada sobre el espacio y, por otro, para posibilitar la permeabilidad de los problemas de la población hacia los estamentos de gobierno supracomarcas, facilitando las soluciones y acciones.

En este sentido hay que resaltar el carácter funcional de considerar un ámbito espacial (comarca) en el que tradicionalmente se han cimentado un conjunto de relaciones de tipo económico, social y cultural que conducen a aptitudes y conductas, pautas productivas y modelos culturales y sociales íntimamente imbricados. Además, esta escala territorial ofrece una cierta homogeneidad desde el punto de vista físico-ambiental, en muchas zonas españolas.

4. BIBLIOGRAFIA

1. Directriz 75/268/CEE sobre agricultura de montaña y ciertas zonas desfavorecidas.
2. Programas integrados mediterráneos. CEE.
3. INIA (1982): *Delimitación de zonas deprimidas en varias regiones españolas* (mimeografiado).
4. MAPA (1977): *Inventario de áreas en depresión socio-económica. Una aplicación del análisis factorial*.
5. MORENO ZUAZU, J. (1983): Determinación y análisis de zonas socio-económicas deprimidas y medidas para su desarrollo. Presidencia de Gobierno.
6. Dirección General Cooperación Local (1982): *Memoria anual*. Ministerio de Administración Territorial.
7. FERNÁNDEZ, J. A.: *Las bolsas rurales de pobreza. Pistas para la animación de las comarcas deprimidas*. Edit. Cares.
8. LARAÑA RODRÍGUEZ-CABELLO, E. (1983): *Los problemas en el desarrollo del mundo rural. Las áreas deprimidas en España*. Cuadernos del INEIS.
9. INIA (1982): *Agricultura y depresión socio-económica*.
10. MINISTERIO DE ECONOMÍA Y COMERCIO (1982): *Programa Económico Regional*.
11. CARPIO MARTÍN, J.; GUERRA ZABALLOS, M. M. y GUTIÉRREZ PUEBLA, J. (1982): Estructura territorial de Castilla-La Mancha. *Rev. Almad.*

12. TORRES RIESCO, J. C. (1982): 'Propuestas para una política de Ordenación del Territorio en España', *Rev. de Estudios Territoriales*.
13. GARCÍA ALVAREZ, A. (1982): 'La ordenación del medio rural', *Rev. de Estudios Territoriales*.

La industria agroalimentaria en Castilla y León

por Felipe Robla Ortiz

INTRODUCCION

El sector agroalimentario en nuestra Comunidad, está afectado por un proceso crítico, por un mal momento desde hace mucho tiempo, cuya manifestación aparece en un descenso de empobrecimiento.

Examinando, en nuestra intervención, exponer los síntomas más destacados que tiene cada uno de los subsectores, llegar al diagnóstico exacto e indicar lo que, a nuestro juicio, debería constituir la adecuada terapia.

La economía agraria de nuestra región, está afectada, como ya hemos dicho, por un empobrecimiento crítico debido, entre otras causas, a que hacen falta y desafortunadamente seguimos siendo, en gran medida, exportadores de materias primas con muy escaso o sin ningún valor añadido e importadores de productos alimentarios ya transformados.

En el contexto nacional, Castilla y León aparece como una región considerada como no, especialmente industrializada y al predominantemente agraria.

Partiendo de esta realidad, la importancia que debe alcanzar nuestra industria agroalimentaria como generadora de riqueza y desarrollo económico, que fuera de toda duda, al ejercer su acción en el sector productor agrario, y recíprocamente, sobre influencia de él como fuente de suministro de materias primas. Conviene pues, un estrecho entendimiento entre la producción de materias primas y la comercialización de productos transformados, por lo que tiene asignado un papel fundamental en el desarrollo del sector y consecuentemente, en la elevación del nivel de vida de la población ocupada en el mismo.

Es un hecho constatable que la industria agroalimentaria en la Comunidad se encuentra en un proceso crítico de transformación, sin llegar a los productos altamente elaborados que son, por razones socio-económicas obvias, el finido de la agricultura.

I.2. Industria agroalimentaria en Castilla y León

- 12. TORRES RUIZCO, J. C. (1952). Propuestas para una política de Ordenación del Territorio en España. *Rev. de Estudios Territoriales*.
- 13. GARCÍA ALVAREZ, A. (1953). La ordenación del medio rural. *Rev. de Estudios Territoriales*.

I.S. Industria
 agroalimentaria en
 Castilla y León

La industria agroalimentaria en Castilla y León

por Felipe Robla Ortiz

INTRODUCCION

El sector agroalimentario en nuestra Comunidad, está afectado por un proceso crónico, por un mal padecido desde hace mucho tiempo, cuya manifestación aparente es un síndrome de empobrecimiento.

Pretendemos, en nuestra intervención, exponer los síntomas más destacados que tiene cada uno de los subsectores, llegar al diagnóstico exacto e indicar lo que, a nuestro juicio, debería constituir la adecuada terapia.

La economía agraria de nuestra región, está afectada, como ya hemos dicho, por un empobrecimiento crónico debido, entre otras causas, a que hemos sido y desgraciadamente seguimos siendo, en gran medida, exportadores de materias primas con muy escaso o sin ningún valor añadido e importadores de productos alimenticios ya transformados.

En el contexto nacional, Castilla y León aparece como una región considerada como no, especialmente industrializada y sí predominantemente agraria.

Partiendo de esta realidad, la importancia que debe alcanzar nuestra industria agroalimentaria como generadora de riqueza y desarrollo económico, está fuera de toda duda, al ejercer su acción en el sector productor agrario, y recíprocamente, recibir influencia de él como fuente de suministro de materias primas. Constituye pues, un eslabón intermedio entre la producción de materias primas y la comercialización de productos terminados, por lo que tiene asignado un papel fundamental en el desarrollo del sector y consecuentemente, en la elevación del nivel de vida de la población ocupada en el mismo.

Es un hecho constatable que la industria alimentaria en la Comunidad se encuentra en un primer nivel de transformación, sin llegar a los productos altamente elaborados que son, por razones socio-económicas obvias, el futuro de la alimentación.

Asimismo, por cuanto a su estructura dimensional se refiere, el principal problema con que se enfrenta la industria alimentaria regional es el de su reducido tamaño. La tipología del sector, salvo excepciones como las industrias azucareras, cárnicas y de derivados de la harina (galletas), está configurada por la presencia de un elevado número de pequeñas empresas. A título de ejemplo, diremos que solamente siete de ellas superan los 500 trabajadores.

Esta estructura constituye un problema en cuanto a la optimización del aprovechamiento industrial de nuestros recursos se refiere y así, los postulados clásicos de obtención de economías de escala y la posibilidad de invertir en investigación y desarrollo tecnológico, están seriamente dificultados, con las consecuencias negativas que ello trae consigo.

En este orden de ideas, lamentamos que se carezca de suficiente sensibilidad estratégica agroalimentaria como muy acertadamente se indicó en una ponencia presentada en las I^{as} Jornadas sobre la Industria Alimentaria Española, lo que resulta particularmente grave al estudiar especialmente nuestra Industria Agroalimentaria. Este sector puede considerarse como estratégico al reunir una serie de características técnicas, económicas, sociales y políticas por las que puede y debe constituir un pilar fundamental en la economía de la región, ya que genera empleo (sobre todo indirecto) con escasa inversión, contribuye al mejor aprovechamiento de los productos del campo, ofrece grandes posibilidades en cuanto a la exportación, y es de fácil implantación en el medio rural.

Asimismo, dispone el sector de potencial suficiente para promover a nivel regional, su expansión y mejora. A este respecto se deben citar entre otras particularidades:

— La disponibilidad de superficie y condiciones geoclimáticas que garantizan la producción competitiva de materia prima en circunstancias altamente favorables.

— La existencia de importantes líneas de producción, artesanales o semiartesanales, susceptibles de incorporar nuevas tecnologías y sistemas de gestión y comercialización, como fase previa a su rápido despegue.

— La comprobada capacidad de atracción de la inversión extranjera, que supone un importante apoyo financiero y tecnológico, sin perder nuestro necesario e irrenunciable protagonismo, cuando se capta ordenadamente.

Por todo lo anterior, creemos que es exigible una especial sensibilidad estratégica en todos los elementos integrantes o condicionantes del sector: Empresas, productos agrarios, Administración y entidades financieras.

Queremos dejar muy claro que es el momento de aprovechar al máximo las ventajas que brinda la nueva estructura autonómica para relanzar en nuestra región la industria agroalimentaria, más aún, cuando otros sectores industriales atraviesan una acusada crisis. Y no sería razonable renunciar a la puesta en marcha de los proyectos existentes, como medio más evidente de progreso.

Evidentemente la tarea es compleja, ya que supone la selección de alternativas y la ordenación de prioridades entre los diferentes subsectores, con la consiguiente adopción de decisiones operativas y políticas que concluyan en la localización y asignación de atenciones y recursos.

De este modo, podremos establecer unos objetivos de adaptación, potenciación y expansión de este sector, básico en la estructura industrial y social de la región.

Señaladas las precedentes consideraciones, iniciamos una exposición general relativa a nuestra industria agroalimentaria, indicando las características más significativas de los subsectores más representativos.

Dicho análisis será necesariamente superficial, puesto que un estudio pormenorizado, por su extensión, se escaparía de los objetivos de lo que pretende ser una visión panorámica de nuestra realidad.

— El valor total de la producción del sector significa en la actualidad aproximadamente el 23 por 100 del producto industrial bruto de la Comunidad, lo que demuestra, claramente, su trascendencia en la economía regional.

— Respecto al empleo y dentro del sector industrial representa el 23 por 100. Destacan con mayor número de empleados, los subsectores de harinas y derivados (14 000), cárnico (7 000), azúcar (4 600), lácteo (2 000) y enológico (1 500), en cifras aproximadas lógicamente.

— La evolución de las producciones por subsectores en la última época ha transcurrido de manera diferente para cada uno de ellos. Al describir someramente los mismos, manifestaremos las variaciones sufridas en los últimos años y la tendencia actual.

— El valor añadido bruto es relativamente bajo en este sector, pues nuestra industria agroalimentaria se halla en el primer nivel de transformación, no obstante, aunque no ha crecido a un ritmo espectacular, su progreso constante puede ser un indicador para mirar el futuro con optimismo.

1. SITUACION ACTUAL DEL SECTOR

1.1. Industrias cárnicas

Han evolucionado en la última década paralelamente a la industria láctea, con incrementos importantes en lo que a sus producciones se refiere.

Los mataderos de la región presentan características similares a los del resto del país: excesivo número de mataderos municipales con instalaciones anticuadas y grandes deficiencias técnico-sanitarias, y mataderos generales frigoríficos sobredimensionados y trabajando a bajo rendimiento. En este sentido recordaremos que con la puesta en marcha del Plan Regional Indicativo de Mataderos se ha reducido considerablemente el número de los primeros, y adaptado a la Reglamentación Técnico-Sanitaria el resto, de forma que las ventajas derivadas de dicho Plan sean tanto sanitarias como económicas, contemplándose entre otras medidas a tomar la posibilidad de que la Administración Local concierte con los mataderos industriales, asegurando así, en algunos casos, su subsistencia.

Las industrias cárnicas propiamente dichas son las de mayor dinamismo y relevancia; suelen alcanzar los últimos eslabones de elaboración por lo que, el mayor valor añadido que logran las hace más rentables.

Los mataderos generales frigoríficos se encuentran distribuidos por toda la región y las industrias transformadoras, se localizan fundamentalmente en: Burgos, León, Salamanca, Segovia y Soria.

La industria cárnica derivada de la producción avícola, tiene especial importancia en Valladolid y se está incrementando el número de mataderos de conejos en esta provincia y en la de León.

Ante la próxima integración de España en la CEE habrá de tenerse en cuenta que no nos autoabastecemos en carne de vacuno pero existen posibilidades de exportar carne ovina y caprina (nos referimos lógicamente a corderos y cabritos, no a animales mayores).

Respecto a las industrias transformadoras, deberá potenciarse, la concentración de las mismas y el apoyo a las artesanales cuidando de manera extrema los aspectos sanitarios y las normas de calidad.

1.2. Industrias lácteas

Han evolucionado favorablemente en los últimos años y constituyen juntamente con las cárnicas, enológicas, de alimentación animal, azucareras y de molinería un importante grupo que proporciona, aproximadamente, el 82 por 100 de los empleos de la región.

Destacan algunas empresas de cierto volumen dedicadas principalmente a la producción de leche pasterizada y sobre todo las industrias elaboradas de queso con especial implantación en León, Palencia, Valladolid y Zamora.

Es un subsector con dificultades de cara a la integración en la CEE, tanto por los excedentes de leche existentes en ella como, por nuestros mayores costos de producción.

Ante esta situación y mediante el asociacionismo agroindustrial debería incidirse sobre los medios de producción, red de transporte y fomento del consumo, fundamentalmente de leche pasterizada y derivados lácteos, potenciando asimismo, las instalaciones artesanales e industriales elaboradas de queso, yogur, cuajadas, etc., siguiendo criterios muy estrictos de tipificación y calidad.

1.3. Industrias hortofrutícolas

Dentro de la región su número es pequeño en relación con otras zonas españolas, donde han experimentado en los últimos años considerable incremento.

Existen ciertas comarcas como: El Bierzo, Vega del Duero y Valle del Tiétar que, por su climatología, son productoras de materias primas con enormes posibilidades de industrialización.

Debe incrementarse en nuestra región el consumo de este tipo de productos y hay, en cuanto a ordenación de suministro de primeras materias e industria, normalización, tipificación, etc., una gran tarea a realizar de cara a la exportación.

1.4. Industria enológicas

Las industrias vnicas se concentran principalmente en Avila, Burgos, León, Valladolid y Zamora.

Afectadas por una regresión en los cultivos de viñedos durante los quince últimos años, continuamos, a nivel nacional en el sexto lugar en cuanto a producción de vino y en el quinto en lo que a rendimientos obtenidos se refiere.

Aunque nuestros vinos gozan de gran prestigio tanto dentro como fuera de España, será necesario mejorar las técnicas de cultivo e incrementar la calidad de los mismos.

Se ha realizado una gran labor en lo concerniente a las Denominaciones de Origen, y está en marcha un plan de calidad para todos los vinos, del que dependerá el futuro de éstos cuando ingresemos en la CEE.

La elaboración de aguardientes y otros derivados, tan vinculada a las industrias anteriores, está experimentando un cierto aumento.

La destilación y rectificación de alcoholes relacionadas con las fábricas de azúcar, también están en expansión.

Finalmente, y en cuanto a la fabricación de cervezas y maltas se refiere, hemos de decir que, a pesar de ser la nuestra, la primera región productora de cebada y la única de lúpulo, esta actividad no tiene importancia decisiva en Castilla y León.

1.5. Industrias de aceite y grasas vegetales

Se las puede considerar como instrumento para revalorizar una buena parte de la superficie cultivable de nuestro secano, al introducir nuevos cultivos que alternen con el cereal. En este sentido, se hace prioritario:

— Fomentar los cultivos de oleaginosas (colza y girasol) puesto que, la región reúne condiciones climatológicas ideales para ello.

— Cuidar la implantación de extractoras, por la situación de sobredimensionamiento existente a nivel nacional.

Por lo que respecta a las almazaras, diremos que están localizadas fundamentalmente en las provincias de Avila, Salamanca y Zamora.

1.6. Industrias del azúcar

Nos referimos lógicamente a las plantas que lo obtienen a partir de la remolacha azucarera.

Se localizan en las provincias de Burgos, León, Palencia, Salamanca, Valladolid y Zamora, alcanzando la cifra total de 13 fábricas.

El nivel tecnológico de estas industrias en general es aceptable.

El defecto más importante en la mencionada actividad deriva de la escasez o mejor dicho, ausencia, en lo que a variedad de presentaciones del producto final se refiere.

1.7. Industrias de alimentación animal

El subsector está sobredimensionado y sometido a las mismas crisis que presenta nuestra ganadería, con unos coeficientes reducidos de utilización y costos de fabricación elevados por la carestía de las diversas energías, altos costes financieros, materias primas importadas (maíz y soja) en continua alza, etc. Las pequeñas industrias son las más afectadas, existiendo tendencia a la concentración con participación importante de multinacionales y al abastecimiento mediante cooperativas de ganaderos.

Las fábricas, en general, están dotadas de equipos y tecnología avanzados y se encuentran repartidas principalmente en Burgos, León, Salamanca, Segovia y Valladolid.

Naturalmente, su futuro dependerá de la evolución de nuestra ganadería intensiva (porcino y aves fundamentalmente) y de la política de cereales a seguir.

1.8. Industrias de harinas y derivados

1.8.1. Las fábricas de harinas, que se distribuyen por toda la región se concentran principalmente en León, Palencia, Valladolid y Zamora.

A pesar de la aplicación reciente del Plan de reestructuración, existe, un exceso de capacidad o, si se quiere, un reducido grado de utilización.

De cara a nuestro futuro ingreso en la CEE será necesario un serio avance tecnológico que lleve consigo el abaratamiento de costos y la elaboración de harinas de gran calidad.

1.8.2. Derivados de harinas:

— Industrias del pan, bollería y pastelería: En general están distribuidas por toda la región y se trata, en la mayoría de los casos, de empresas familiares que practican actividades artesanales. Son industrias de grandes posibilidades si se adecúan y concentran para la elaboración de productos más diversificados y de mayor calidad.

— Fábricas de galletas y pastas: Dentro de las fábricas de galletas tienen importancia nacional las provincias de Burgos, Palencia y Zamora. Lo mismo que en las anteriores, si quieren competir con el exterior, deberán elaborar nuevos productos y, repito una vez más, de más alta calidad.

— Las fábricas de pastas alimenticias y productos amiláceos se localizan en Burgos, León, Palencia y Valladolid.

1.9. Industrias derivadas del cacao, chocolate y confituras

Las principales productoras de estos artículos son las provincias de León, Valladolid y Zamora.

Son industrias que, como dijimos para las anteriormente mencionadas, deben diversificar los elaborados y mejorar la calidad para competir contra una industria similar sólidamente establecida en el exterior.

El consumo de este tipo de productos tanto en nuestra región como en nuestro país, es muy bajo en relación con la media europea.

1.10. Industrias de bebidas analcohólicas

Son industrias cuyo número ha descendido considerablemente, ya que se han concentrado. Existen diferencias en cuanto a la modernidad y tecnología de sus instalaciones.

2. PROBLEMAS GENERICOS Y POSIBLES SOLUCIONES

Queremos resumir la panorámica del sector, diciendo que el espectro de la industria agroalimentaria es realmente amplio, pues abarca desde la simple refrigeración o congelación de los productos agrarios a la fabricación de alimentos precocinados o cocinados. Asimismo, se mueve entre la espléndida realidad de un

conjunto de empresas en vanguardia, con tecnología muy avanzada, y el lastre de un colosal minifundismo en sus estructuras empresariales y de comercialización.

Una vez esbozada, de manera general la situación de los subsectores más representativos se indican, a nuestro juicio, una serie de problemas que podrían resumirse en la situación de atraso que padecemos derivada de la atomización y la anarquía.

La atomización de nuestras industrias podemos calificarla de excesiva, ya que cerca del 90 por 100 de las mismas son de muy reducido tamaño, con una media de seis empleados por empresa, y en nuestra Comunidad sólo existen siete que superan los 500 trabajadores, como ya mencionamos. Se trata, realmente, de auténticas explotaciones artesano-familiares en las que no encaja totalmente el apelativo de industria.

Esta estructura productiva, determina un bajo nivel tecnológico y redes comerciales deficientes.

Asimismo, su escasa capacidad financiera origina problemas en el abastecimiento de materias primas que, dado su carácter estacional y perecedero, es necesario comprar al contado o a corto plazo, mientras que el cobro del producto elaborado está sometido en el tiempo a su gradual venta.

Como consecuencia de estos y otros factores análogos, se obtiene un bajo valor añadido, debido al pequeño grado de transformación de los productos agrarios que se ciñe a veces a la simple manipulación.

La anarquía del sector se traduce en la falta absoluta de datos estadísticos fiables y debido a ello, según exponía Jorge Jordana en su ponencia presentada en las I^{as} Jornadas sobre la Industria Alimentaria Española, el sector no es que sea poco conocido sino, lo que es peor, muy mal conocido.

Las causas que originan esta anarquía, pueden resumirse en dos: de una parte, la inexistencia en el pasado de una sola organización que representara a la totalidad de la industria alimentaria y, de otra, la enorme dispersión de competencias administrativas sobre ella en los diversos Departamentos ministeriales.

Planteado así el problema, quiero finalizar mi intervención con una serie de reflexiones que, a mi modo de ver, llevan implícita la terapia adecuada.

Para combatir la atomización se requiere una reestructuración realizada mediante la concentración o integración de empresas, de forma que pasen a ser rentables las de dimensiones mínimas.

Sería deseable que dicha reestructuración se llevará a cabo mediante la agrupación de las que tienen cierta afinidad productiva o comercial, evitando así la desaparición de muchas de ellas, incentivando el asociacionismo agroindustrial. Esta medida suprimiría la existencia de una oferta muy dispersa y atomizada caracterizada, además, por una ausencia, o en el mejor de los casos, insuficiencia en lo que a la normalización y tipificación de los productos se refiere.

Es bien sabido que las nuevas tendencias del mercado en cuanto a presentación comercial, conocimiento del origen de los productos y, por supuesto, mayores exigencias respecto a la calidad y condiciones sanitarias de los mismos, obligan a desarrollar una gran labor de catalogación y protección y mejora de la calidad.

El conocimiento de muchos de los productos de nuestra región por su origen es un hecho evidente, y lo es también su calidad intrínseca, pero es necesario mejorar también este campo con las Denominaciones de Origen y Específicas, que protegen estrictamente las indicaciones de procedencia, evitando competencias fraudulentas, garantizan su imagen y calidad tanto en el mercado nacional como en el

internacional y, al mismo tiempo, inciden positivamente en una mejora de las técnicas de elaboración y de la presentación comercial, así como en la participación directa en los canales comerciales del sector agroindustrial.

La reorganización del sector facilitaría a nuestra industria agroalimentaria ampliar su actual gama de productos de exportación hacia los mercados de Estados Unidos, Oriente Medio e Iberoamérica. En este sentido cabe apuntar que las empresas alimentarias españolas han concentrado excesivamente sus exportaciones a los mercados europeos (el 70 por 100 de las ventas alimentarias hacia el exterior tienen como destino los países de la Comunidad). La conquista de otros mercados no está reñida con nuestro proceso de adhesión a la CEE, y son precisamente los capitales agroalimentarios europeos quienes van alcanzando cada año mayores cotas de penetración en Estados Unidos, Brasil, Arabia Saudita, Jordania e Irak por citar algunos ejemplos.

Para combatir la anarquía que afecta al sector, han de tomarse una serie de medidas tendentes a resolver la descoordinación existente con el sector productor de materias primas. De este modo se llegará a un perfecto entendimiento y el suministro de las mismas se ajustará en calidad y ritmo, dentro de lo posible, a las exigencias de la demanda.

La Administración, habrá de mejorar la información con la actualización periódica de un veraz registro industrial, mediante el cual se pueda cuantificar por subsectores y comarcas la situación actual, su evolución y posibilidades de proyección futura.

El proporcionar al sector, por parte de la Administración, una información que abarque no solamente lo relacionado con la ordenación industrial, sino también todo lo concerniente a comercialización, avances tecnológicos, estado de las producciones, tendencias del consumo, etc., quizá fuera más eficaz para las empresas que el establecimiento de determinadas ayudas económicas o financieras. Una colaboración estrecha Administración-industria agroalimentaria se hace más que necesaria, imprescindible.

Quiero finalizar mi intervención haciendo la consideración siguiente:

El campesino deberá plantearse seriamente la incorporación de la industrialización al ciclo de sus actividades, y así podrá obtener los beneficios derivados del valor añadido, evitando caer en manos de las grandes industrias agroalimentarias ajenas al sector agrario.

El comportamiento de la agricultura castellano-leonesa durante la crisis (1974-1983)

por Francisco Javier Gutiérrez Hurtado

El sector agrario castellano-leonés constituye, sin duda, un sector de enorme importancia económica y social en el conjunto de la región. Algunos datos someros así lo confirman: en fechas recientes la agricultura castellano-leonesa empleaba todavía cerca del 30 por 100 de los empleados regionales, y contribuía a la creación de un 10 por 100 del valor añadido bruto regional. Nos encontramos, por tanto, ante un sector de carácter estratégico que plantea dificultades adicionales al devenir económico de la región por su dimensionamiento actual y por su carácter regresivo en las sociedades avanzadas.

En esta comunicación vamos a abordar el comportamiento que ha tenido la agricultura regional durante la crisis económica. Para realizar este tipo de análisis tendremos en cuenta una doble perspectiva: la de la articulación de la agricultura con la crisis general del proceso de acumulación y con las consecuencias que se derivan de ella; y la de los propios elementos de crisis en desarrollo de la agricultura regional. No se trata de procesos aislados, sino que la interrelación entre ambos es la nota dominante.

En el primer caso nos limitaremos a resumir las consecuencias negativas que se derivan para la agricultura de la crisis general de la economía. Lógicamente, el nivel relevante no puede ser el regional, sino que localizaremos los problemas a partir de un tratamiento de conjunto de la economía española, añadiendo, donde sea posible, la dimensión regional.

La crisis general del proceso de acumulación supone, en primer lugar, una detención del crecimiento económico del país. Por sectores, la agricultura ha sido el más desfavorecido, tanto o más que la industria; en efecto, el producto interior bruto —a precios constantes de 1970— pasó de 334,0 (miles de millones) en 1974 a 350,2 en 1983, la industria de 1.325,1 a 1.415,1 y el conjunto del PIB al coste de los factores de 3.141,1 a 3.637,0. La agricultura aparece como el sector de mayor estancamiento en términos reales. Este estancamiento de la producción, además de arrastrar al conjunto de las actividades económicas ha implicado un lento crecimiento del consumo privado nacional, en el que los productos alimenticios, bebidas y tabaco no se han visto perjudicados. Paralelamente, los resultados de la Encuesta de Presupuestos Familiares y del Nivel de Consumo Alimenticio del Ministerio de Agricultura muestran un estanca-

miento en la evolución de las calorías totales que supone que los cambios en la dieta alimentaria sean similares a los del período precedente y que los cambios más significativos sean de sustitución entre productos para formar la susodicha dieta en medio de la crisis económica.

Junto a estos elementos relativos a la producción y el consumo, el comportamiento del comercio exterior también dificulta la evolución del sector agrario al mismo tiempo que el mercado de trabajo dificulta la expulsión de activos agrarios hacia el resto de los sectores. En definitiva, todo un complejo panorama de quiebra de la acumulación que tiene consecuencias desfavorables para el comportamiento del sector agrario.

Sin embargo, existe otro elemento de mayor importancia que debemos tener en cuenta: como consecuencia de la crisis económica se imponen procesos de ajuste económico que cuentan entre sus objetivos primordiales con la detención y reconducción de la inflación. En el intento por reconducir el proceso inflacionario, la agricultura va a constituirse en un sector básico. Como señala la OCDE (OCDE, 1983, pág. 8): «Se ha estimado que es importante asegurar que la política agraria alcance los objetivos económicos, sociales y políticos que ella se había fijado, con un coste mínimo para el consumidor y el contribuyente, sin descuidar los intereses de los productores agrícolas y salvaguardando la seguridad alimentaria indispensable». Tantos objetivos a cubrir, y en cierta medida tan contradictorios, llevan a que sea el sector agrario el que carga con parte importante de los costes sociales de las políticas de ajuste. Como señala, para nuestro país, el propio presidente del FORPPA en un artículo publicado en el periódico «El País»: «la política de precios intervenidos debe ser coherente con el mantenimiento de los equilibrios básicos del país. Subidas indiscriminadas, de base demagógica u oportunista, acaban por volverse contra sus aparentes beneficiarios».

La consideración de la agricultura como un límite estructural al desenvolvimiento del capitalismo, la jerarquización social que afecta negativamente a los intereses agrarios y la escasa capacidad de negociación que tienen los agricultores —sobre todo los familiares— conducen a un deterioro de los términos de intercambio en el que el productor campesino tiene que aportar cada vez más horas de trabajo para obtener otros productos. La evolución de los deflatores implícitos de la Contabilidad Nacional puede servir para aproximarnos a la situación descrita:

DEFLATORES IMPLÍCITOS (1973-1983)

	1973	1976	1979	1981	1983
Agricultura	134,2	183,8	290,4	312,8	382,7
Industria y construcción	123,6	199,7	331,8	430,0	532,7
Servicios	134,3	221,0	396,3	522,4	668,4
P.I.B. al c.f.	129,7	208,4	360,2	466,1	588,1

FUENTE: Banco de España. Informe Anual. 1983.

Los datos no pueden ser más significativos. El sector agrario ha pagado durante la crisis una importante contribución a la lucha contra la inflación y esto tendrá consecuencias en el desenvolvimiento del propio sector en el que, además, las explotaciones más pequeñas se encontrarán más desprotegidas ante la agresión exterior.

Hemos diseñado todo un cuadro con las consecuencias —fundamentalmente negativas— que tiene la crisis del proceso de acumulación para el sector agrario. Se trata ahora, en línea con los planteamientos iniciales, de profundizar en la crisis interna la agricultura castellano-leonesa que, junto con los elementos ya descritos,

contará con otros debidos a la dinámica interna del sector y a las peculiares características que presenta en nuestra región.

La primera manifestación de la crisis moderna de la propia agricultura regional va a ser la que se revela de la contemplación de la evolución de los grandes agregados macroeconómicos.

MACROMAGNITUDES AGRARIAS (1973-1982). CASTILLA-LEON/ESPAÑA (Millones de pesetas)

	1973	1977	1982
PRODUCCION FINAL AGRARIA			
Castilla-León	72.070	145.529	235.156
España	544.681	1.031.754	1.879.200
GASTOS DE FUERA DEL SECTOR			
Castilla-León	21.638	53.224	120.237
España	141.938	355.717	775.200
SUBVENCIONES			
Castilla-León	2.074	3.936	4.468
España	11.209	18.342	47.300
AMORTIZACIONES			
Castilla-León	5.051	8.761	29.486
España	25.906	59.736	79.400
PRODUCTO NETO AGRARIO			
Castilla-León	47.455	87.460	89.902
España	388.046	634.643	1.071.900

FUENTE: 1973 y 1977. Banco de Bilbao. Renta Nacional de España y su distribución provincial. 1982. Boletín de Estadística Agraria. Julio 1984. Ministerio de Agricultura.

Mientras que la producción final agraria conoce evoluciones similares en nuestra región y en el conjunto español, el resto de factores que conducen al producto neto agrario perjudican al mismo en Castilla-León, al menos en su comparación con su correspondiente nacional. Si además conocemos, como ya hemos visto previamente, que la producción española —en términos constantes— ha estado prácticamente estancada, podemos derivar que los grandes agregados económicos regionales han evolucionado desfavorablemente durante la crisis.

En el caso del producto agrario neto regional, exponente primero de la renta agraria, sus valores a precios constantes de 1970 muestran un ligero crecimiento entre los años 1973 y 1977 y un retroceso posterior muy elevado. Aun admitiendo que 1982 constituye un mal año agrario en Castilla-León, los datos son suficientemente contundentes como para pensar que la agricultura castellano-leonesa se coloca, en los años de crisis, en las mismas tendencias que la agricultura española, e incluso, la europea: la crisis de rentas muestra el agravamiento de la tendencia natural en el sector a generar rentas inferiores a las del resto de la economía.

Pasamos, a continuación, a profundizar en los factores determinantes de la intensidad que la crisis de rentas conoce en la agricultura castellano-leonesa. Un primer movimiento explicativo es el que se desprende de su contribución a la lucha contra la inflación. Esta contribución presenta unos rasgos comunes con variantes específicas. Los rasgos comunes pueden observarse en el cuadro siguiente, confeccionado con datos nacionales.

PRECIOS AGRICOLAS. PERCIBIDOS Y PAGADOS POR EL AGRICULTOR Y SU INDICE DE PARIDAD
Medias anuales. Indice base 100 = 1976

	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984
1. INDICE DE PRECIOS PERCIBIDOS												
GENERAL (a)	71,4	77,6	90,6	100,0	126,3	142,8	152,1	156,8	176,8	204,9	223,8	
Productos agrícolas	71,8	76,1	90,8	100,0	133,0	147,7	154,6	160,5	180,1	212,4	233,9	
Ganado y productos ganaderos	70,5	80,6	90,4	100,0	114,9	134,6	149,3	152,1	173,4	195,8	211,6	
2. INDICE DE PRECIOS PAGADOS												
GENERAL (a)	65,0	84,6	91,4	100,0	110,2	122,8	142,4	176,4	215,5	236,6	278,8	
Fertilizantes	62,1	86,4	97,0	100,0	105,1	122,6	149,9	182,8	238,6	269,4	293,2	
Semillas	56,9	68,7	74,4	100,0	115,8	124,3	140,6	163,1	186,2	212,7	239,4	
Piensos	72,1	89,1	92,4	100,0	109,5	121,2	132,8	146,2	169,7	183,7	227,3	
Mecanización	52,6	86,4	94,0	100,0	114,3	126,6	162,5	251,2	322,3	354,9	407,3	
3. INDICE DE PARIDAD (1/2), 100.....	109,8	91,7	99,1	100,0	114,6	116,3	106,8	88,9	82,0	86,6	80,3	
PRECIOS DE CONSUMO. GENERAL Y COMPONENTES												
INDICE GENERAL	64,3	74,4	87,0	100,0	124,5	149,1	172,5	199,3	228,4	261,3	293,0	
PRODUCTOS ALIMENTICIOS	66,1	75,6	88,4	100,0	123,7	147,4	162,3	177,1	201,2	231,3	256,1	
PRODUCTOS NO ALIMENTICIOS	63,0	73,5	86,0	100,0	125,1	150,3	179,4	214,5	246,9	281,6	318,2	

La comparación entre los precios percibidos por los agricultores, los precios pagados por los mismos y el índice general de precios al consumo refleja, en su evolución, que el intercambio económico es desfavorable a los productores agrarios. El índice de paridad sufre un deterioro sustancial en los últimos cuatro años. La función desempeñada por los productores agrícolas es negativa en un doble sentido: desde el punto de vista de la contribución de la agricultura a la lucha contra la inflación (en términos relativos), y desde el punto de vista de la capacidad de redistribución de excedentes entre los diversos agentes que entran en juego en el conjunto del proceso productivo agrario (igualmente en términos relativos).

Ahora bien, si descendemos al análisis de la evolución de los precios de las producciones más importantes de la región nos encontraremos con una problemática específica que agudiza la crisis de la agricultura regional. Las producciones ganaderas se encuentran, por lo general, peor tratadas en sus movimientos de precios que las específicamente agrarias y las mismas representan un porcentaje superior al 50 por 100 de la producción final agraria. En el caso de las producciones restantes de importancia nos encontramos que, en el grupo de los productos agrícolas, los cereales, los cultivos industriales, la patata, etc., experimentan un comportamiento relativo mucho peor que el de cítricos, hortalizas y frutas, con lo que el aparentemente mejor comportamiento del epígrafe «productos agrícolas» se transforma en un problema más para la agricultura castellano-leonesa cuya contribución a la lucha contra la inflación es tremendamente perjudicial en los últimos años.

Desde el punto de vista de los gastos de las explotaciones tampoco sale mejor parada nuestra agricultura. Mecanización y fertilizantes son dos componentes decisivos del proceso de modernización de las explotaciones y conocen los incrementos de precios más importantes en el grupo de los inputs agrarios.

En definitiva, el carácter de las producciones dominantes en Castilla-León supone para la agricultura una rémora, vía evolución de los precios relativos, que es preciso superar facilitando las condiciones técnicas y de infraestructura necesarias para provocar una reorientación de cultivos en el marco de un nuevo diseño productivo del conjunto de las zonas del país.

En línea con estos planteamientos podemos destacar, asimismo, el problema de la inadecuación entre la estructura de las explotaciones y el tipo de producciones dominantes, de tal forma que la carencia de correspondencia entre ambos elementos también es fuente de problemas para nuestra agricultura. Una expresión sintética de este problema puede ser la evolución de la productividad aparente de los empleados agrícolas. Pues bien, si consideramos la evolución de la relación valor añadido bruto al coste de los factores entre número de empleos, comprobamos que, en los últimos años, este indicador experimenta en la región un comportamiento más negativo que en el conjunto del país.

Esta situación de crisis de rentas y de caída de la productividad agraria revela una mala situación de conjunto de la agricultura regional que oculta una gran diversidad de situaciones en su seno. Para poder profundizar en algunas de esas situaciones vamos a utilizar los datos de la Red Contable Agraria Nacional. El carácter sesgado e impreciso de los mismos impide cuantificar las situaciones pero, al menos desde mi punto de vista, permite analizar las tendencias de los diversos grupos de explotaciones según orientaciones técnico-económicas y según estratos y tamaños.

La primera utilización que vamos a realizar de los datos de la Red va a estar encaminada al conocimiento de los resultados económicos de las explotaciones más significativas de la región: las orientadas hacia la agricultura general de secano y las

orientadas hacia la agricultura general de regadío. El indicador que vamos a utilizar es el de las disponibilidades empresariales por unidad de trabajo agrario que pensamos se acerca en gran medida a la capacidad para generar rentas de las personas que trabajan en la agricultura.

**EVOLUCION DE LAS DISPONIBILIDADES EMPRESARIALES POR U.T.A.
(1978-1981)
(Miles de pesetas)**

Cultivos herbáceos orientados a la agricultura general de secano

Estratos de explotación	1978	1981	1981 (en ptas. de 1978)
De 10 a 20 has.	356	695	449,7
De 20 a 50 has.	581,4	587,6	380,2
De 50 a 100 has.	928,3	401,2	259,6
De 100 a 500 has.	623,2	416,1	269,2
Más de 500 has.	333,3	130,0	84,1
Total estratos	584,9	385,6	249,5

Cultivos herbáceos orientados a la agricultura general de regadío

Estratos de explotación	1978	1981	1981 (en ptas. de 1978)
De 5 a 10 has.	329,5	403	260,7
De 10 a 20 has.	275,7	575,4	372,3
De 20 a 50 has.	455,3	723,2	467,9
De 50 a 100 has.	472,0	473	306,0
De 100 a 500 has.	312,3	562,9	364,2
Total estratos	332,4	555,7	359,5

Los datos correspondientes al secano, de menor consistencia por corresponder a un año de malas cosechas, muestran resultados alarmantes para el conjunto de las explotaciones y confirman, a pesar de sus limitaciones, la gravedad de la crisis de rentas. Los datos de regadío, mucho más significativos por el carácter homogéneo de sus resultados, confirman, para su período de referencia, la existencia de un deterioro de los resultados económicos de las explotaciones. Excepto el primer tramo de explotaciones, de carácter claramente intensivo y familiar, el resto se coloca en la pendiente del deterioro de las rentas.

También podemos utilizar los datos de la Red Contable para profundizar en las explicaciones de los malos resultados económicos. Si relacionamos la evolución de las disponibilidades empresariales con la de los gastos de fuera de la explotación, con la del total de amortizaciones a realizar y con el total del capital de la explotación se percibe con nitidez el siguiente movimiento: a pesar de las dificultades que tienen las explotaciones para obtener rentas remuneradoras deben mantener, e incluso incrementar, su nivel de dependencia del suministro capitalista, para poder sobrevivir con cierta competitividad en un contexto tan difícil. Y ello, a pesar de que algunas explotaciones de secano que tienen un elevado índice de mecanización, ni siquiera son capaces de completar una unidad de trabajo agrario. Se confirma, de esta forma, lo que ya indicaba el componente «amortizaciones» de los agregados macroeconómicos. Existe un esfuerzo capitalizador que no se corresponde con la capacidad de las explotaciones para obtener unos resultados económicos positivos.

La persistencia de esta situación, tanto en el secano como en el regadío, tiene que ver con las economías de escala que pueden operar en muchas de nuestras principales producciones y que obligan a una sobrecapitalización, entendida en sentido amplio. De esta situación se deriva otra que comienza a tener cierta entidad: el creciente endeudamiento de algunas explotaciones para poder competir en las producciones dominantes.

En la consideración de la dinámica interna de crisis es preciso tener en cuenta algunos elementos nuevos que se encuentran escasamente evaluados pero que, probablemente, irán adquiriendo importancia progresiva. Es el caso de los problemas ecológicos que ya conoce la agricultura castellano-leonesa (Jesús Rueda Ramos, 1982). Se confirman los problemas que ya son objeto de tratamiento en algunas agriculturas más avanzadas.

Finalmente, es preciso comentar el sentido que tiene la evolución de la población activa agraria en nuestra región. El conjunto regional, y sobre todo algunas provincias determinadas muestran un porcentaje elevado de población activa agraria en relación con la total. Este factor también incide en la situación descrita, aunque, más bien, se debe tomar como dato inamovible y desdeñar, mientras dure la crisis económica, un cambio sustancial en su dinámica.

Con este panorama, ¿cómo han funcionado algunos factores de alivio que operan normalmente en otras agriculturas? Me estoy refiriendo fundamentalmente a la cooperación y a la agricultura a tiempo parcial. En el primer caso existen ya algunos trabajos (sobre todo A. Sánchez Blanco, 1982) que muestran la escasez de realizaciones con que cuenta la región en esta materia: la explotación comunitaria, a pesar de su necesidad para que puedan operar como mínimo las economías de escala y el aprovechamiento integral de las explotaciones, apenas tiene consistencia en la región y las fórmulas asociativas de transformación, comercialización y servicios se desarrollan con retraso en relación con las necesidades y posibilidades.

En el caso de la agricultura a tiempo parcial, sus posibilidades están en relación directa con el desarrollo industrial del que la región no se encuentra nada atendida. La que se presenta jurídicamente como agricultura a tiempo parcial supone, fundamentalmente, una situación regresiva de titulares de explotaciones que dan a realizar sus labores e impiden de esta forma la consolidación de una dinámica de explotaciones más acorde con las necesidades productivas.

Este último elemento influye también en las dificultades que han existido durante la crisis para consolidar el proceso de concentración de explotaciones iniciado en el período precedente. En este sentido debemos destacar que el precio de la tierra tampoco opera de forma positiva, ya que es muy elevado por la presión existente para completar tamaños rentables de explotación.

Las posibilidades de actuación, a la vista de las consideraciones realizadas, son, más bien, escasas, sobre todo planteadas desde el ámbito de la Comunidad Autónoma. Contribuir al desarrollo de una reorientación productiva a favor de las pequeñas y medias explotaciones regionales que tenga en cuenta la previsible entrada en la Comunidad Económica Europea y facilitar el logro de explotaciones mejor dimensionadas y de aprovechamiento integral de todos los recursos con el desarrollo de fórmulas cooperativas pueden ser las principales vías de actuación para aliviar el peso de la crisis en la agricultura regional.

Nota: El presente trabajo debe entenderse como una aproximación al comportamiento de la agricultura durante la crisis, y supone la contemplación de los problemas considerados como más importantes sin menoscabo del reconocimiento de una realidad más compleja.

BIBLIOGRAFIA CITADA

- OCDE: *Les implications des différentes méthodes de soutien des revenus agricoles*. París, 1983, pág. 8.
- RUEDA RAMOS, J., *El sector forestal en Castilla-León*. Documento de trabajo, 1982.
- SÁNCHEZ BLANCO, A., *Cooperativas y sociedades agrarias de transformación en Castilla-León*. Salamanca, 1982.

La industria agroalimentaria en la economía castellano-leonesa

por Pablo Gordo Gómez

INTRODUCCION

Aunque la agricultura sigue siendo un subsector básico dentro del conjunto de actividades que participan en el proceso de alimentación, es notorio que la industria y el comercio van adquiriendo cada vez mayor importancia al incorporarse mayor proporción de valor añadido en la producción, por ello, antes de referirnos a las industrias transformadoras de productos alimenticios, es preciso encajar esta actividad dentro del llamado complejo agroalimentario que se define como: «El sistema de producción, transformación y distribución de productos alimenticios para satisfacer las necesidades de nutrición de una sociedad inserta en un proceso creciente de industrialización y urbanización capitalistas que se caracteriza por una contribución cada vez menor de la agricultura en la formación del producto alimentario final, por un crecimiento de las grandes firmas agroalimentarias contractuales en las ramas más industrializadas del sector agrario y del fenómeno de cuasi-integración de la agricultura campesina en el sistema!».

Todos los países miembros de la CEE conceden gran importancia al presente y futuro del complejo agroalimentario². Este interés viene motivado por la necesidad de potenciar el desarrollo de ciertas regiones en base al valor añadido que pretende generar la transformación agrícola, logrando así detener las corrientes migratorias campo-ciudad industrial, corregir el desequilibrio entre regiones y transferir recursos en favor de regiones fundamentalmente agrícolas.

El sector agroalimentario está experimentando en los últimos años una transformación motivada fundamentalmente por un reajuste en los modelos de consumo hasta ahora vigentes: la dieta tiende a ser más equilibrada y se consumen cada vez más los productos elaborados³.

De esta forma, está claro que un país no puede aprovechar plenamente su potencial agronómico sin recurrir a las agroindustrias, éstas generan una demanda de mayores y diferentes productos agrícolas. La industria alimentaria puede suponer para el agricultor una elevación en el nivel de los ingresos o el aprovechamiento de

¹ Definición recogida por Fenollar citando al profesor Malassis.

² *El sector agroalimentario ante la CEE*. Instituto de Estudios Económicos. Madrid, 1980.

³ Se estima que los productos elaborados suponen un 90 por 100 del total en USA, 70 por 100 en Europa y 50 por 100 en España.

tierras que no resultan idóneas para el aprovechamiento de cultivos tradicionales, además en un programa de desarrollo regional, las agroindustrias pueden ayudar a llevar a cabo obras de infraestructura rural.

Por sus especiales características, las industrias agroalimentarias tienen mejores posibilidades que otras para desarrollarse en zonas rurales: el abastecimiento de materias primas en territorio agrícola, creación de empleo en zonas rurales y la fácil difusión de los procedimientos de fabricación. En este sentido consideramos que, tanto la autoridad pública como el empresario tienen un papel fundamental en el desarrollo industrial de las zonas rurales, la primera creando condiciones favorables, los segundos planteando correctamente la posibilidad de desarrollar una actividad económica creando infraestructura adecuada, facilitando movilidad de recursos financieros y la adaptación del medio rural al nivel técnico económico.

También es necesaria, por otro lado, una correcta localización de las industrias alimentarias en zonas de producción o de consumo, buscando la ventaja comparativa en función de la tecnología y costes de utilización.

Entorno socioeconómico del sector

La caracterización de este entorno se define además de por la creciente importancia de los intercambios internacionales de productos alimenticios, porque se está produciendo una concentración en las industrias de alimentación que en la mayoría de los casos está por encima de la media del sector manufacturero. Esta concentración, que viene reforzada por la publicidad, no justifica en todos los casos el desarrollo de economías de escala.

Existe, a su vez, un notable control del sector alimentario por parte de los Estados Unidos, que alcanza a las principales empresas alimenticias del mundo.

Asimismo, un hecho importante que queremos destacar es el desarrollo de la biotecnología en los últimos años, que puede tener en el futuro un impacto considerable sobre las fuentes de aprovisionamiento de materias primas utilizadas por las industrias alimentarias. El progreso de las ciencias de la vida permite utilizar un número cada vez mayor de moléculas y de células vivas de origen vegetal o animal, y aprovechar sus propiedades en agricultura, en el sector agroalimentario, en las industrias químicas y farmacéuticas, así como en la producción de energías de biomasa o proteger el medio ambiente recuperando los desperdicios.

Sin embargo, los aspectos más expresivos del sector son:

a) *Consumo.*

Las coordenadas en las que se desenvuelve el sector actualmente comienzan por un crecimiento relativamente lento de la demanda⁴ que es difícil de prever si las presentes dificultades económicas como la recesión y el paro continúan.

En lo referente a la situación del consumidor se observa que en los países de la OCDE, dado que las necesidades de nutrición están satisfechas, la utilidad de los productos alimenticios se refiere más a otras características como la comodidad en el empleo, calidad y variedad, novedad y valor dietético, de este modo se viene registrando un crecimiento en el consumo de alimentos preparados y en los gastos

⁴ *Les Industries Alimentaires de l'OCDE dans les années 80.* París, 1983.

en comida fuera de casa, así como la sustitución del azúcar y el alcohol como fuentes de hidratos de carbono por productos cerealísticos⁵.

En el caso español cabe destacar igualmente una pérdida del ritmo expansivo del consumo alimentario⁶ per cápita desde 1974 que puede interpretarse teniendo en cuenta la evolución de la crisis económica con respecto al poder adquisitivo del consumo y la aproximación al nivel de saturación del consumo interior alimentario⁷.

Existen también movimientos de sustitución en el consumo motivados por la evolución de la renta y los precios relativos, así se han producido sustituciones en el pescado fresco por congelado, carnes de vacuno por las de porcino y aceite de oliva por los de semillas. En lo referente al consumo de bebidas, se ha registrado una caída en el ritmo de crecimiento debida, fundamentalmente, al agua mineral.

b) Comercio Exterior

Los desajustes existentes en la producción alimentaria en España están dando lugar a fuertes excedentes (vino y aceite) y a considerables cifras de importaciones (soja, cereales y piensos). La situación es cada vez más difícil porque al coste de retirar excedentes y las desfavorables circunstancias para la exportación debe añadirse una importación cada vez más cara y dificultosa.

El déficit crónico del comercio exterior agroalimentario alcanzó en 1981 el momento más esperanzador, con una cifra de 20.162 millones, considerada la mejor de los últimos diez años, sin embargo, esa cifra se ha visto casi cuadruplicada en 1982 (78.450 millones de pesetas).

Esta situación es el resultado de la concurrencia de los siguientes fenómenos: en primer lugar se han visto reducidos los volúmenes físicos disponibles para la exportación (legumbres, bebidas, preparados de carne y pescado, y preparados alimenticios diversos); en segundo lugar, han sido mayores las necesidades de importación de cereales, semillas y frutos oleaginosos debido a la mala cosecha de 1981⁸. También se han visto incrementadas las importaciones de pescados, café, productos lácteos y carnes.

No vamos a detenernos ahora en un análisis pormenorizado del comercio exterior agrario, pero esta primera aproximación nos sitúa en la idea de que este déficit puede verse superado con una política agraria adecuada y con una puesta en marcha de una industria elaboradora de productos agrarios ágil y proyectada fundamentalmente hacia los mercados exteriores.

c) Estructura productiva

La situación del sector alimentario en España, en general, no puede decirse que sea favorable en comparación con los demás países de nuestro entorno. La pequeña dimensión de las empresas pone de manifiesto uno de los problemas más graves del sector, según datos del Banco de Crédito Agrícola las dos terceras partes de los establecimientos emplean entre uno y cinco trabajadores por industria.

⁵ El consumo de azúcar es mayor, pero como ingrediente de productos alimenticios.

⁶ *Papeles de Economía*, n.º 16, págs. 7 y ss.

⁷ A un nivel de consumo por encima de las 2.700 calorías y 90 gr. de proteína por persona, no cabe establecer posibilidades expansivas de la demanda.

⁸ El menor nivel de autoabastecimiento alimentario corresponde a los cereales, con un porcentaje del 64 por 100; el déficit de 1982 —7.439.200 Tm.— es el mayor de toda la historia del comercio exterior.

La estructura minifundista del sector alimentario en nuestro país presenta un desequilibrio evidente: 65.000 empresas aproximadamente con una facturación media de 30 millones frente a 24.350 empresas en la CEE con una facturación media de 300 millones de pesetas al año⁹.

En el aspecto tecnológico existe una gran diversidad: por un lado se observa un nivel elevado en actividades más avanzadas (nuevos productos) pero en ellas el envejecimiento técnico es muy rápido, lo que exige una amortización acelerada con la consiguiente carga financiera que lleva a veces a la descapitalización de las empresas. Por otra parte, en consonancia con la deficiente estructura indicada anteriormente, la mayor parte de las empresas españolas tienen un nivel tecnológico bastante bajo, que unido a la escasa importancia de las inversiones y a la baja proporción del excedente de explotación explican el estancamiento de la productividad¹⁰.

Otros problemas que afectan a la industria alimentaria son la escasa utilización de la capacidad productiva, el abastecimiento de materias primas motivado tanto por la dispersión de la oferta como por la estacionalidad en las producciones y el nivel relativamente bajo de valor añadido que resulta ser inferior al conjunto de la industria.

A parte de los problemas mencionados, no debemos olvidar que nuestra industria transformadora de alimentos posee un importante potencial exportador a la vez que juega un papel fundamental en la posible absorción de empleo. Todo ello hace necesaria una política de fomento de este sector en base a criterios de racionalización empresarial, mejora de estructuras, desarrollo regional y una mayor calidad y acondicionamiento de los productos.

LA ESTRUCTURA AGRÍCOLA Y GANADERA REGIONAL: SU ADAPTACIÓN AL PROCESO DE INDUSTRIALIZACIÓN

Antes de comenzar con los rasgos fundamentales que definen las industrias alimentarias en Castilla-León queremos apuntar algunos aspectos que definen la situación actual de nuestro sector agrario como primer suministrador de materias primas para la industria de transformación de productos alimenticios.

Existen grandes desequilibrios en la estructura agrícola regional como corresponde a una agricultura de tipo tradicional que no ha conseguido adaptarse a las nuevas formas de producción. La situación se caracteriza entonces¹¹ por una escasa capitalización del sector, baja rentabilidad del capital, reducida dimensión de las explotaciones (a pesar del carácter extensivo de la agricultura regional), subutilización de maquinaria al lado de niveles de mecanización poco elevados y una población activa envejecida que no favorece la modernización del sector.

⁹ La información existente sobre la creación o transformación de empresas no indica que en los últimos años se haya producido un cambio importante en el tamaño de los establecimientos, si bien, en las nuevas inversiones se puede observar una dimensión más acorde con las necesidades de modernización de la industria pero no existe un proceso de fusiones o ampliaciones que indique una reestructuración a fondo del sector. «El sector Alimentación y Bebidas: Situación actual y problemas principales». A. RODERO FRANGANILLO y M. DELGADO ALVAREZ: *Papeles de Economía*, número 5, Madrid, 1980.

¹⁰ A. MORAL Y TITOS: *Análisis Estructural del sector Alimentación y Bebidas*. ETEA, 1979.

¹¹ A. DE LOS RÍOS: *La agricultura castellano-leonesa ante la integración en la CEE*. Institución Cultural Simancas. Diputación Provincial de Valladolid, 1983.

Precisamente una cuestión clave para modernizar la agricultura tradicional¹² consiste en una mejora de la calidad de los medios de producción (máquinas, productos químicos, estructura del suelo, atributos genéticos de animales y plantas, capacitación profesional del agricultor). Esta modernización va a facilitar el paso de la agricultura: de ser suministradora de alimentos naturales a convertirse en suministradora de materias primas alimenticias para la industria de transformación.

Especialización agrícola-ganadera regional respecto al total nacional

Además de los rasgos característicos que definen nuestro sector agrario, nos ha parecido interesante analizar sus producciones según los datos disponibles. Para obtener una primera aproximación¹³ de los que son más significativos en la región castellano-leonesa respecto al conjunto nacional, hemos utilizado el coeficiente de especialización¹⁴ para cada uno de los siguientes productos: para la agricultura, cereales, leguminosas, hortalizas, frutas y patatas, y por último las plantas azucareras. En este grupo se observa una mayor especialización en las plantas azucareras, leguminosas y cereales por este orden (cuadro I).

En lo referente a las producciones ganaderas, los productos en los que nuestra región adquiere mayor importancia respecto al conjunto nacional son: leche y carne

CUADRO I

COEFICIENTES DE ESPECIALIZACION EN LA PRODUCCION FINAL AGRICOLA DE LAS PROVINCIAS CASTELLANO-LEONESAS EN EL CONJUNTO REGIONAL

	Cereales	Leguminosas	Hortalizas, frutas y patatas	Plantas azucareras
Avila	0,26	0,94	1,75	1,88
Burgos	1,38	0,48	0,81	0,43
León	0,40	3,31	1,06	1,58
Palencia	1,55	0,86	0,45	0,46
Salamanca	0,59	0,94	1,84	1,13
Segovia	0,67	0,12	1,75	1,04
Soria	1,99	0,06	0,35	0,24
Valladolid	1,19	0,27	0,66	1,40
Zamora	0,65	1,13	1,14	1,01
Castilla-León	1,00	1,00	1,00	1,00
(*)	2,15	2,82	0,51	5,40

(*) Coeficiente de especialización regional en el conjunto nacional.

FUENTE: La renta nacional de España y su distribución provincial, 1979, y elaboración propia.

¹² T. W. SCHULTZ: La crisis económica de la agricultura. Alianza Editorial, 1965.

¹³ Los datos corresponden a la Renta Nacional y a su distribución provincial publicados por el Banco de Bilbao en 1979.

¹⁴ Coeficiente de especialización =

Prod. final bien X en la región

Prod. final regional (todos b.)

Prod. final bien X nacional

Prod. final nacional (todos b.)

de ganado ovino; si nos referimos a las producciones de ganado bovino, tanto de carne como de leche, no existe una clara especialización regional, puesto que los coeficientes se sitúan prácticamente en la media nacional (cuadro II).

CUADRO II
COEFICIENTE DE ESPECIALIZACIÓN GANADERA EN LA PRODUCCIÓN FINAL DE LAS PROVINCIAS CASTELLANO-LEONESAS EN EL CONJUNTO REGIONAL

	Leche de vaca	Leche de oveja	Carne de vacuno	Carne de ovino	Carne de porcino	Carne de aves
Avila	1,40	0,27	1,88	0,89	0,58	0,42
Burgos	0,96	1,14	0,68	0,99	1,40	0,44
León	1,88	0,54	1,06	0,58	0,46	1,08
Palencia	1,17	2,36	1,27	1,26	0,34	0,37
Salamanca	0,92	0,34	1,27	1,04	1,14	0,49
Segovia	0,61	0,11	1,22	0,89	2,42	0,27
Soria	0,46	0,01	0,31	2,43	2,12	0,40
Valladolid	0,43	1,83	0,38	0,65	0,54	3,48
Zamora	0,85	2,06	1,23	1,32	0,74	0,13
Castilla-León	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00
(*)	0,98	3,07	1,08	1,43	0,84	0,55

(*) Coeficientes de especialización ganadera de Castilla-León respecto al conjunto nacional.

FUENTE: La renta nacional de España y su distribución provincial, 1979. B. Bilbao y elaboración propia.

Grado de adaptación de la agricultura castellano-leonesa al proceso de industrialización

Para intentar conocer el grado de adaptación de nuestra agricultura al proceso de industrialización como paso previo en el análisis de la situación y posibilidades de la industria alimentaria hemos analizado, a nivel regional y provincial, las siguientes variables¹⁵:

1. Población activa agraria.
2. Valor Añadido Neto en la agricultura, industria y servicios.
3. Valor del empleo en cada uno de los sectores productivos.
4. Proporción de la tierra puesta en regadío.
5. Parcelación de la tierra.
6. Importancia de los gastos y amortizaciones agrícolas.

La proporción de población activa dedicada a la agricultura en Castilla-León (29,7 por 100) es muy superior a la media nacional (16,6 por 100). Ver cuadro III: a nivel provincial, solamente Valladolid, Palencia y Burgos presentan según esta variable una adaptación de su agricultura al proceso de industrialización más acentuada comparada con la media nacional.

Atendiendo al VAN de los distintos sectores productivos y el empleo en los

¹⁵ Hemos utilizado la metodología de R. JUAN I FENOLLAR: *La formación de la agroindustria en España 1960-70*. Ministerio de Agricultura, 1978.

CUADRO III
PORCENTAJE DE POBLACION ACTIVA AGRARIA DE LAS PROVINCIAS
CASTELLANO-LEONESAS

	%
Avila	36,6
Burgos	23,4
León	41,5
Palencia	21,0
Salamanca	31,9
Segovia	33,5
Soria	31,0
Valladolid	10,0
Zamora	44,0
Castilla-León	29,7
ESPAÑA	16,6

FUENTE: La renta nacional de España y su distribución provincial, 1981. Banco de Bilbao.

mismos en la región, predomina el sector servicios seguido del industrial¹⁶, según esto, aunque la importancia de la agricultura sea menor, se trata de una agricultura que se desarrolla en un entorno apropiado para su adaptación al proceso de industrialización. En este caso se encuentran las provincias de Valladolid, Burgos y Palencia.

Existen otras provincias en las que después del sector servicios figura en importancia el sector agrario (Avila, León, Salamanca, Segovia y Zamora). Se trata de provincias que además de constituir la base del sistema central (producción) del posible complejo agroindustrial tienen grandes posibilidades de adaptación al proceso de industrialización.

Como ya dijimos al principio al hablar de los rasgos característicos de nuestra agricultura, Castilla-León es una de las regiones de España donde más se acusa el fenómeno de la fragmentación de las tierras: las provincias de León, Burgos y

CUADRO IV
PORCENTAJE DE V.A.N. DE LOS SECTORES PRODUCTIVOS

	Agricultura	Industria	Servicios	Total
Avila	18,7	24,3	57,0	100
Burgos	3,8	42,6	53,6	100
León	10,8	34,9	54,3	100
Palencia	4,4	44,4	51,2	100
Salamanca	8,0	26,1	65,9	100
Segovia	14,8	29,8	55,4	100
Soria	6,3	35,3	58,4	100
Valladolid	1,1	44,5	54,4	100
Zamora	17,3	24,2	58,5	100
Castilla-León	7,8	36,1	56,1	100
ESPAÑA	6,2	33,5	60,3	100

FUENTE: La renta nacional de España y su distribución provincial, 1981. Banco de Bilbao y elaboración propia.

¹⁶ Ver cuadros IV y V.

CUADRO V
PORCENTAJE DE EMPLEO EN LOS DISTINTOS SECTORES PRODUCTIVOS

	Agricultura	Industria	Servicios	Total
Avila	35,4	23,7	40,9	100
Burgos	24,2	35,4	40,3	100
León	42,2	24,1	33,7	100
Palencia	21,7	34,8	43,5	100
Salamanca	29,9	24,4	45,7	100
Segovia	33,8	26,5	39,7	100
Soria	29,7	29,9	40,3	100
Valladolid	11,1	41,8	47,1	100
Zamora	46,1	15,8	38,1	100
Castilla-León	30,1	29,2	40,7	100

FUENTE: La renta nacional de España y su distribución provincial, 1981. Banco de Bilbao.

CUADRO VI
PARCELACION DE LAS TIERRAS

	Superficie media por parcela (Ha.)	Porcentaje de parcelas menores de una hectárea
Avila	1,53	84,7
Burgos	0,92	89,5
León	0,73	96,4
Palencia	1,47	83,4
Salamanca	1,74	81,6
Segovia	1,12	88,1
Soria	1,13	91,2
Valladolid	2,43	53,9
Zamora	0,70	91,9
Castilla-León	1,07	89,0
ESPAÑA	1,69	83,3

FUENTE: Censo agrario 1972.

CUADRO VII
PORCENTAJE DE TIERRAS DE CULTIVO PUESTAS EN REGADÍO

	%
Avila	8,6
Burgos	6,0
León	27,0
Palencia	12,6
Salamanca	8,7
Segovia	4,6
Soria	2,2
Valladolid	18,4
Zamora	9,8
Castilla-León	9,8
ESPAÑA	14,2

FUENTE: Anuario de Estadística Agraria, 1982.

CUADRO VIII
GRADO DE CAPITALIZACION DE LA AGRICULTURA. IMPORTANCIA
DE LOS GASTOS FUERA DEL SECTOR Y DE LAS AMORTIZACIONES
AGRICOLAS
 (% sobre el total nacional)

	%
Avila	1,13
Burgos	2,18
León	2,02
Palencia	1,35
Salamanca	1,73
Segovia	1,43
Soria	1,24
Valladolid	2,94
Zamora	1,07
Castilla-León	15,12

FUENTE: La renta nacional de España y su distribución provincial, 1979. Banco de Bilbao.

CUADRO IX
GRADO DE ADAPTACION AL PROCESO DE INDUSTRIALIZACION
DE LA AGRICULTURA DE CADA UNA DE LAS PROVINCIAS
CASTELLANO-LEONESAS (Respecto al conjunto nacional)

	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)
Avila	SA	-1	0	0	-1
Burgos	SI	-2	0	2	0
León	SA	-2	2	1	1 (+)
Palencia	SI	-1	0	0	-1
Salamanca	SA	0	0	0	0
Segovia	SA	-1	0	0	-1
Soria	SI	-1	0	0	-1
Valladolid	SI	0	0	2	2 (+)
Zamora	SA	-2	0	0	-2

- (1) Clasificación de las provincias según los sectores preponderantes:
 SI = Provincias en las que predominan los sectores servicios e industrial, aunque el primero sea más significativo.
 SA = Provincias en las que predominan los sectores servicios y agrícola, aunque el primero sea más significativo.
- (2) Clasificación de las provincias según la importancia de la parcelación:
 Significativamente mayor a la media = -2
 Simplemente mayor a la media = -1
 Inferior a la media = 0
- (3) Clasificación de las provincias según el porcentaje de tierras puestas en regadío:
 Significativamente mayor a la media = 2
 Simplemente mayor a la media = 1
 Inferior a la media = 0
- (4) Clasificación de las provincias por la importancia de sus gastos y amortizaciones agrícolas:
 Significativamente mayor a la media = 2
 Simplemente mayor a la media = 1
 Inferior a la media = 0
- (5) Resultados.

Zamora tienen una media de superficie por parcela inferior a la Ha. (cuadro VI).

Castilla y León tiene una menor proporción de superficie dedicada al regadío (9,8 por 100) que el conjunto nacional (14,2 por 100), esta última cifra se ve superada ampliamente por León (22,8 por 100), Valladolid, Avila y Palencia, aunque con menor proporción de regadío que la media nacional, están muy próximas, el resto de las provincias están muy por debajo (cuadro VII).

Analizamos por último la importancia de los gastos y amortizaciones agrícolas para ver la importancia de la mecanización y de la aplicación del progreso técnico que permitirá a la agricultura adaptarse al proceso global de industrialización. Las provincias castellano-leonesas cuya agricultura tiene un mayor nivel de capitalización son Valladolid, Burgos y León, dicha capitalización sólo se corresponde con el mayor tamaño de las parcelas en la provincia de Valladolid (cuadro VIII).

La visión de conjunto que nos permite el análisis de las variables mencionadas (cuadro IX) da como resultado que las provincias de Valladolid, Burgos, León y Salamanca presentan en la región una agricultura con un grado de adaptación mayor al proceso de industrialización.

RASGOS CARACTERISTICOS DE LAS INDUSTRIAS ALIMENTARIAS EN CASTILLA-LEON

El sector industrial en nuestra región, segundo en importancia después del sector servicios, se ha visto afectado gravemente por la crisis, aunque con menor intensidad que en otras regiones, habida cuenta del menor grado de industrialización de la economía castellano-leonesa.

El grupo industrial de mayor importancia es el de transformados metálicos, seguido de alimentación y bebidas¹⁷, sin embargo algunas son las provincias en las que este último grupo ocupa mayor proporción en el conjunto de industrias fabriles, tal es el caso de León, Salamanca, Segovia, Soria y Zamora (cuadro X).

CUADRO X
PORCENTAJE DE VALOR AÑADIDO BRUTO POR LOS GRUPOS INDUSTRIALES SOBRE EL TOTAL DE INDUSTRIAS FABRILES EN CASTILLA-LEON

	Castilla-León	España	% V.A.B. C-L/España
Alimentación.....	22,1	15,2	7,93
Textil.....	2,4	5,1	2,61
Cuero, vestido, calzado.....	5,3	8,3	3,49
Madera y corcho.....	5,7	4,7	6,59
Papel y artes gráficas.....	6,7	9,0	4,04
Industrias químicas.....	11,4	13,0	4,80
Cerámica, vidrio y cemento.....	6,2	5,6	6,05
Industrias metálicas básicas.....	2,5	6,1	2,21
Transformados metálicos.....	37,7	33,0	6,25
	100,0	100,0	

FUENTE: La renta nacional de España y su distribución provincial, 1981. Banco de Bilbao.

¹⁷ El subsector de transformados metálicos supone el 37,7 por 100 del Valor Añadido de la Industria y el subsector alimentación el 22,1 por 100. Ver la Renta Nacional y su Distribución Provincial 1981, Banco de Bilbao.

Si tenemos en cuenta la participación regional en la industria alimentaria nacional, la cifra representativa se acerca al 8 por 100, muy por encima de los transformados metálicos (6,25 por 100); quiere decir esto que aunque este último grupo, según dijimos anteriormente, es el más significativo en la industria regional, no debemos olvidar que el de mayor importancia por la proporción que ocupa a nivel nacional es precisamente al que vamos a dedicar nuestro estudio, es decir, el grupo de industrias de alimentación y bebidas.

Pocos son los datos de que disponemos para analizar este sector de la forma deseada; los referentes al número de empleos, costes de trabajo y productividad (cuadros XI y XII), han sido tomados de la Renta Nacional y su distribución provincial de 1981 publicados por el Banco de Bilbao.

CUADRO XI

SECTOR ALIMENTACION, BEBIDAS Y TABACO: VALOR DE LA PRODUCCION, V.A.B., NUMERO DE EMPLEOS Y PRODUCTIVIDAD

	Valor total	V.A.B.	% V. Total/V.A.B.	N.º empleos	V.A.B./empleo
Avila	4.967	1.225	24,7	1.410	869
Burgos	30.295	7.862	26,0	5.950	1.321
León	29.002	7.182	24,8	4.728	1.519
Palencia	20.759	5.038	24,3	3.632	1.387
Salamanca	22.276	5.472	24,6	3.353	1.632
Segovia	14.098	3.561	25,3	2.487	1.432
Soria	8.978	2.250	25,1	2.041	1.102
Valladolid	49.166	11.498	23,4	7.402	1.553
Zamora	15.422	3.483	22,6	2.693	1.293
Castilla-León	194.963	47.571	24,4	33.696	1.411
ESPAÑA	2.253.131	599.896	26,6	414.280	1.448
% C-L/España	8,6	7,9		8,1	

FUENTE: La renta nacional de España y su distribución provincial, 1981. Banco de Bilbao.

CUADRO XII

COSTES DE TRABAJO EN LA INDUSTRIA CASTELLANO-LEONESA

	Industrias fabriles			Alimentación y bebidas		
	Empleo asalariado	% Empleo asalariado s/total empleo	Costes por asalariado (miles ptas.)	Empleo asalariado	% Empleo asalariado s/total empleo	Coste por asalariado (miles ptas.)
Avila	4.123	70,0	927	560	39,7	752
Burgos	28.190	90,0	873	4.987	83,8	778
León	14.899	76,3	855	2.815	59,5	790
Palencia	10.897	84,3	1.033	2.801	77,1	1.407
Salamanca ...	11.625	73,8	804	2.113	63,0	815
Segovia	6.464	76,4	809	1.676	67,4	758
Soria	5.081	79,5	813	1.640	80,3	774
Valladolid	41.154	90,8	1.230	5.668	76,6	916
Zamora	3.650	62,8	783	1.780	66,1	816
Castilla-León .	126.083	83,3	988	24.040	71,3	847
ESPAÑA	2.566.323	89,8	1.039	332.965	80,4	866

FUENTE: La renta nacional de España y su distribución provincial, 1981. Banco de Bilbao y elaboración propia.

CUADRO XIII
INDUSTRIAS ALIMENTARIAS EN CASTILLA-LEÓN: TAMAÑO DE LOS ESTABLECIMIENTOS SEGUN EL NUMERO DE PERSONAS OCUPADAS

	Total	1-9	10-19	20-49	50-99	100-499	+500	No constan
Industrias del pan, bollería, galletas.....	2.429	2.313	57	39	12	5	1	2
Sacrif. ganado prep. y cons. de carne ..	682	542	43	34	13	2	3	45
Fabricación productos de molinería	1.819	1.648	67	19	1	—	—	84
Industria del azúcar	15	—	—	1	—	12	2	—
Industrias lácteas	166	117	22	17	6	3	—	1
Productos alimenticios diversos	77	53	8	6	7	3	—	1
Productos de alimentación animal	88	39	21	22	6	—	—	—
A. minerales, bebidas gaseosas y an.	179	157	9	9	2	1	—	1
Industria vinícola	203	173	15	5	1	1	1	7
Fabricación de cerveza y malta	4	—	—	—	1	3	—	—
Resto de los subsectores	258	210	18	16	5	5	—	4
TOTAL INDUSTRIAS ALIMENTARIAS ...	5.920	5.252	260	168	54	34	7	145

FUENTE: Censo Industrial 1978, I.N.E.

El análisis de estos datos nos permite aproximarnos de alguna forma a las características que presenta el sector en cuestión para el conjunto nacional y que son las siguientes:

1. El Valor Añadido Bruto sobre el valor total de la producción (24 por 100) es inferior a la media nacional.
2. Todas las provincias han perdido empleos en esta industria, en los dos últimos años la cifra supera los 2.000 puestos de trabajo.
3. La productividad aparente medida en términos de Valor Añadido Bruto por empleo es algo inferior a la media nacional y a la obtenida para el conjunto de la industria.
4. Los costes de trabajo por asalariado son inferiores al conjunto de la industria y a la media nacional.
5. La proporción de asalariados respecto al total de empleos (71,3 por 100) es inferior al conjunto de la industria alimentaria nacional (80,4 por 100).

A estas consideraciones deben añadirse el reducido tamaño de los establecimientos¹⁸, cuyos titulares son, en su mayoría, empresarios individuales y están ubicados principalmente en municipios de menos de 5.000 habitantes (cuadros XIII, XIV).

CUADRO XIV

NUMERO DE ESTABLECIMIENTOS DEL SECTOR ALIMENTACION, BEBIDAS Y TABACO EN CASTILA Y LEON SEGUN LA CLASE DE ACTIVIDAD Y UBICACION DE LOS MISMOS

	Capital de provincia	Municipios	
		Menos de 5.000 h.	Más de 5.000 h.
Industrias de A., Bebidas y Tabaco ...	529	4.655	736
l. del pan, pastelería, bollería y galletas.	257	1.873	299
Sacrif. de ganado, prep. y cons. de carne.	56	445	181
Fab. de productos de molinería	42	1.694	83
Industrias del azúcar	4	6	5
Industrias lácteas	42	106	18
Productos alimenticios diversos	28	22	27
Productos de alimentación animal	25	47	16
Aguas minerales, bebidas gaseosas	26	111	42
Industria vinícola	3	181	19
Fabricación de cerveza y malta	4	—	—
Resto de actividades	42	170	46

FUENTE: Censo Industrial de 1978.

A niveles provinciales los datos indican que las provincias de Valladolid, Burgos y León, por este orden, son las más significativas de la región en el sector alimentario, tanto en términos de Valor Añadido Bruto como en el empleo. Estos datos coinciden con los resultados obtenidos cuando analizamos las provincias que indicaban un grado de adaptación positivo de su agricultura al proceso de

¹⁸ El 88,7 por 100 de los establecimientos ocupan menos de nueve personas; la actividad más atomizada es la de las industrias del pan, pastelería, bollería y galletas, donde el 95,2 por 100 de los establecimientos ocupan menos de nueve personas. INE. Censo Industrial, 1978.

industrialización. Quiere decir esto que, tanto por su desarrollo agrícola e industrial, tienen mayores posibilidades reales y potenciales en el desarrollo de las industrias alimentarias.

Con estas notas que acabamos de señalar podemos decir que nos encontramos con un sector significativo dentro de la industria regional con más de 30.000 empleos; que presenta una estructura productiva poco diferente cuando no inferior a la existente en el conjunto nacional, con los mismos problemas básicos, es decir: minifundismo industrial, bajo nivel de valor añadido, escaso desarrollo tecnológico, etc.¹⁹.

Una vez esbozadas las coordenadas básicas en las que se mueve la industria alimentaria castellano-leonesa, vamos a señalar a continuación algunas de las actividades que por el número de personas que ocupan (cuadro XV) y por, las

CUADRO XV

INDUSTRIAS DE ALIMENTACION Y BEBIDAS: PORCENTAJE DE PERSONAS OCUPADAS, NUMERO DE ESTABLECIMIENTOS Y POTENCIA INSTALADA EN LAS DISTINTAS ACTIVIDADES PARA LA REGION CASTELLANO-LEONESA

	% personas ocupadas S/total I.A.	% establec. S/total C-L	% potencia instalada en KW	% potencia para fuerza motriz en C.V.
Industrias del pan, past., boll. y gallet.	30,6	41,0	12,8	7,0
Sacrif. de ganado, prep. y cons. de carne	22,1	11,5	7,0	6,7
Fabricación de productos de molinería	11,5	30,7	14,5	15,8
Industria del azúcar	6,7	0,2	42,5	46,5
Industrias lácteas	6,2	2,8	4,1	3,9
Productos alimenticios diversos	5,0	1,3	3,8	4,0
Productos de alimentación animal ..	4,8	1,5	7,4	7,7
Aguas minerales, bebidas gaseosas .	3,1	3,0	1,1	1,2
Industria vinícola	2,1	3,4	2,3	2,5
Fabricación de cerveza y malta	1,8	0,1	1,0	1,0
Resto de los subsectores	6,1	4,5	3,5	3,7
	100,0	100,0	100,0	100,0

FUENTE: Censo Industrial de 1978.

características de las mismas, presentan indudable interés, entre ellas y por orden de importancia según las personas que ocupan tenemos las siguientes:

- Industrias del pan, pastelería, bollería y galletas.
- Sacrificio de ganado, preparación y conservas de carne.
- Fabricación de productos de molinería.
- Industrias del azúcar.
- Industrias lácteas.

Este conjunto de actividades supone el 77 por 100 de las personas ocupadas por las industrias alimentarias en nuestra región, por ello, nos ha parecido conveniente analizar, en la medida de lo posible, en el siguiente apartado algunas de esas actividades.

¹⁹ I. DIAZ YUBERO: *El sector alimentario*. ICE, n.º 609. Mayo de 1984, págs. 161-167.

INDUSTRIAS CARNICAS

La problemática de este sector, dada la interrelación entre sus distintas fases, vamos a tratar de analizarla abarcando el ciclo completo de producción, es decir, desde el sector primario hasta el consumo final del producto, de este modo se analizarán sucesivamente: el subsector ganadero, el de mataderos en sus distintas clases y el de industrias cárnicas propiamente dichas.

a) *El subsector ganadero*

Hemos considerado necesario incluir algunas consideraciones acerca de este subsector, puesto que gran parte de los «inputs» de las industrias cárnicas (aproximadamente el 80 por 100) proceden del subsector ganadero.

Aunque a nivel nacional la cabaña ganadera es insuficiente para atender a las necesidades del consumo, cabe destacar que la producción ganadera de nuestra región respecto de la producción final agraria (53 por 100) es superior a la registrada en España (41 por 100). Si tenemos en cuenta la participación de Castilla-León en la producción ganadera nacional obtenemos una cifra superior al 15 por 100.

Por lo que se refiere al censo ganadero, se ha observado en el período 1978-83, tanto en Castilla-León como en España, un incremento en todas las especies resultando proporcionalmente mayor en nuestra región en el caso del ganado bovino y porcino. La mayor proporción de ganado en Castilla-León con respecto al total nacional corresponde a la especie ovina (23 por 100) seguida de la bovina (19,8 por 100).

En la producción de carne por especies aparecen igualmente el bovino y ovino como los más destacables de nuestra región con respecto al total nacional²⁰. Considerando la producción de carne en nuestra región el 40 por 100 corresponde a porcino, en segundo lugar aparecen las producciones de aves y bovino.

Como conclusión de este apartado podemos hablar de la existencia de una especialización en la producción ganadera en nuestra región con unos censos en crecimiento por encima de la media nacional y con una importancia mayor de las especies de ovino respecto al conjunto nacional y porcino en relación al conjunto regional.

b) *Mataderos*

Actualmente existen en España tres clases de mataderos: los mataderos municipales, los generales frigoríficos y los mataderos industriales.

De los mataderos municipales creados legalmente²¹ para municipios mayores de 2.000 habitantes, dada su enorme dispersión, deficiente estructura productiva y escasa utilización de su capacidad junto con unas condiciones sanitarias insuficientes, debe resaltarse la necesidad de la desaparición de muchos de ellos o la reestructuración de los mismos para superar las deficiencias señaladas y sobrevivir en un mercado cada vez más competitivo.

Refiriéndonos a los mataderos generales frigoríficos y a los mataderos industriales, según los datos procedentes del directorio de industrias agrarias en 1982, de

²⁰ 14 por 100 y 12 por 100 respectivamente.

²¹ Real Orden de 5 de diciembre de 1918.

los existentes en la región el 70 por 100 de su capacidad corresponde a mataderos generales frigoríficos. Se trata de mataderos de carácter empresarial, cuya producción previa refrigeración o congelación, se dirige al consumo en fresco o a la industrialización. También hay que destacar en estos dos tipos de mataderos que solamente tres provincias (León, Burgos y Valladolid) suponen casi el 80 por 100 de la capacidad regional.

c) Industrias cárnicas

Este tipo de industrias proporcionan empleo en nuestra región a unas 6.500 personas, la mayoría asalariados, siendo el valor de la producción cerca del 18 por 100 del total nacional. Su estructura productiva se caracteriza, como en el resto de las industrias alimentarias por un minifundismo empresarial y elevado coste del factor trabajo, más acentuados aún que en el conjunto nacional.

La provincias de Burgos, Salamanca y Soria absorben más del 65 por 100 de la producción regional en la que los tipos de industrias cárnicas más importantes son: fabricación de embutidos, secadero de jamones y conservar cárnicas localizadas en las provincias de Salamanca, León y Soria respectivamente.

Según los datos de la revista «Fomento de la Producción» sobre las 1.800 mayores empresas españolas en 1983, las más importantes en nuestra región dedicadas a las actividades de transformación de la carne son las siguientes:

Nombre	Localización	Trabajadores en plantilla	Capacidad Tm/día
"Conservas Campofrío"	Burgos	1.652	184
"Industrias Revilla"	Soria	681	40
"El Acueducto"	Segovia	585	—
"Intra"	Valladolid	—	15

d) Comercio exterior y consumo

Aunque desde 1980 se ha reducido el déficit, existe un saldo deficitario de carne en nuestro país por término medio de 10.000 Tm. anuales (35.000 Tm. en 1982). El único tipo de carne que registra un ligero saldo positivo es la de ovino, correspondiendo el déficit mayor a las carnes de bovino, aves y porcino por este orden.

En lo referente al consumo, se ha registrado un descenso del consumo aparente en las carnes de bovino —el más bajo de la OCDE— aunque puede esperarse un incremento para los próximos años. Según hemos visto al hablar de la evolución de la cabaña ganadera, existen posibilidades de expansión de la producción, pero la entrada en la CEE puede paralizarlo porque es en este sector donde nuestra posición es menos competitiva.

En las carnes de porcino el consumo, que no dista sensiblemente de los países europeos, se ha visto incrementado y se prevé un crecimiento aún mayor. El problema fundamental en este tipo de carne está en la peste africana, aún no erradicada y que por ello puede verse frenada la colocación de nuestros excedentes en la CEE.

En la carne de aves, la segunda en importancia dentro de las producciones cárnicas de nuestra región, el consumo registrado en España es el mayor de los

países europeos de la OCDE y contrasta con el ya comentado déficit en este tipo de producciones.

Tratando de resumir brevemente lo expuesto referente a industrias cárnicas y teniendo en cuenta nuestra posición ante la entrada en la Comunidad Económica Europea, podemos concluir este apartado con las siguientes notas:

— Existe un indudable potencial ganadero en nuestra región donde especialmente la especie ovina puede representar un apoyo importante cara a nuestras exportaciones, habida cuenta del déficit de este tipo de carne en la CEE, por otro lado, el desarrollo de las producciones ovinas puede obtener ventajas ante las ayudas que se establecen en la Política Agraria Común.

— Aunque nuestra entrada en la CEE no hará variar sensiblemente el nivel de precios éstos favorecerán el desplazamiento hacia producciones de carne. Se verán encarecidos los cereales-pienso repercutiendo en la rentabilidad de las explotaciones, por lo que se nos hace urgente una reforma en nuestra estructura productiva (mejora de razas autóctonas, condiciones de producción, sanidad, etc.).

— La estructura minifundista de la industria cárnica (aunque se da la coexistencia de grandes firmas al lado de un gran número de empresas de reducida dimensión) y los elevados costes de personal hacen necesaria una mejora en los sistemas de sacrificio, elaboración y equipamiento, así como una homogeneización de los productos en calidad y marca.

INDUSTRIAS LACTEAS

Comenzaremos este apartado, de igual forma que el anterior, con una breve referencia sobre el sector ganadero-lechero, puesto que éste proporciona aproximadamente el 60 por 100 del valor total de la producción de las industrias lácteas. Las industrias que integran este sector son las que además de tratar la leche industrialmente (pasteurizada, esterilizada, condensada y desecada) obtienen, a partir de la misma, otros productos como quesos, mantequilla, yogur, nata, etc.

a) *El subsector ganadero-lechero*

Los datos del censo referidos al mes de septiembre de 1983 nos pueden dar una idea de la capacidad de producción de leche: la región castellano-leonesa ocupa el 16 por 100 en el total de vacas de ordeño existentes en España y una proporción ligeramente mayor en la producción. Como nota destacable señalaremos además un incremento en el número de vacas de ordeño cercano al 10 por 100 en los últimos cuatro años, muy superior al registrado en España para ese mismo período (0,6 por 100).

El porcentaje que representa la producción de leche en nuestra región respecto de la producción final ganadera (28 por 100) es también superior al nacional (20 por 100), lo que indica una mayor especialización en la producción lechera sobre el conjunto nacional.

La estructura de las explotaciones lecheras presenta como notas características su reducida dimensión²², más de la mitad de las explotaciones tiene menos de cinco vacas de ordeño, este porcentaje es aún mayor si tomamos los datos a nivel estatal.

²² El promedio de vacas por explotación en Castilla-León es de 6,29 frente a 12,6 vacas por explotación en la CEE en el año 1977.

También es importante destacar que en la mayoría de estas explotaciones se lleva a cabo la actividad por el dueño y demás miembros de la familia en una proporción que alcanza el 98 por 100²³. Se puede considerar entonces, según estos datos, que sólo el 0,6 por 100 de las explotaciones castellano-leonesas presentan un mayor grado de modernización y dimensión adecuada, puesto que emplean solamente personal asalariado.

Por lo que se refiere a los rendimientos, en términos de litros por vaca y año, los obtenidos en Castilla-León son ligeramente superiores (3.371 l.) a la media nacional, pero claramente desfavorables respecto a los de la CEE (3.946 l.).

La producción de leche en España no es suficiente para abastecer el consumo interior, la diferencia se cubre con importaciones, aunque éstas representan una pequeña proporción respecto a la producción, lo que significa que el grado de autoabastecimiento es muy elevado (98,8 por 100). Las exportaciones, por su parte, son muy poco significativas, por lo que no haremos ningún comentario al respecto.

Según el nivel de producción de leche en España y el comercio exterior, el consumo aparente²⁴ se situaba en 1980 en torno a unos 175 l. por habitante y año, muy por debajo del consumo medio en la CEE, que está en torno a 300 l. por habitante y año²⁵. La evolución del consumo, tanto en España como en la CEE, se ha ido incrementando en los últimos años pero a un ritmo muy lento, concretamente en la CEE la demanda de leche parece haber llegado a su techo, existiendo dificultades para adecuar la oferta por el gran número de explotaciones dedicadas a la producción y la imposibilidad del desplazamiento de los ganaderos a otros empleos.

Después de habernos referido brevemente a los rasgos característicos que definen la producción lechera en Castilla-León tenemos que pensar que si bien nos encontramos ante un sector muy significativo en nuestra producción ganadera, se hace urgente, sin embargo, la necesidad de modernizar las instalaciones²⁶, racionalizando la producción con una mejora en la selección de ganado, un mayor control de las enfermedades y una mejor alimentación del mismo, favoreciendo la utilización de forrajes. De lo contrario, dado el menor precio y mayor calidad de la leche en la CEE más el mayor precio que para la ración ganadera supondría nuestra entrada, nos encontraríamos ante un sector con grandes dificultades, contando además con los excedentes comunitarios que alcanzan los 15 millones de toneladas al año.

b) *Subsector Industrias de derivados lácteos*

Este subsector comprende las industrias dedicadas al tratamiento de la leche fresca para la obtención de los siguientes productos:

²³ Según los datos del «Boletín Mensual de Estadística» del Ministerio de Agricultura correspondientes a 1980.

²⁴ El consumo aparente es igual a la producción interior más las importaciones y deducidas las exportaciones.

²⁵ En la leche líquida el consumo es similar al de la CEE pero en productos como yogur, nata, mantequilla y queso es muy inferior.

²⁶ Un paso importante en este sentido puede constituir el Reglamento Estructural de la Producción Lechera, conocido bajo el nombre de «Estatuto de la Leche», donde se plantean los siguientes objetivos:

- Promover la modernización de las explotaciones actuales.
- Contribuir a una especialización en la producción que haga el sector más competitivo.
- Estimular la realización de actividades asociadas y de prestación de servicios tecnológicos en los ámbitos de la producción y comercialización.
- Facilitar a los actuales ganaderos los recursos disponibles para mejorar la dimensión productiva de sus explotaciones.

- Leche en sus distintas formas (pasterizada, esterilizada, condensada, desecada, etc.).
- Quesos de distintas características (duros, blandos, frescos, fundidos, etc.).
- Mantequilla, yogur, nata, bebidas lacteadas, etc.

Según los datos del último censo industrial, son 166 los establecimientos de este tipo de industrias los existentes en Castilla-León, ocupando a casi 2.000 personas, de las que un elevado porcentaje (87 por 100) son empleados asalariados.

El nivel de minifundismo en este sector, a juzgar por la proporción de personal asalariado y por el número de personas por establecimiento, es menor que en otras industrias, es significativo el dato de que más del 40 por 100 de las personas ocupadas en estas industrias corresponden a establecimientos de más de 50 trabajadores²⁷.

Las provincias más importantes en este sector, refiriéndonos concretamente a las de producción de leche en sus distintas formas, hay que destacar que solamente Burgos y León ocupan el 67 por 100 de la capacidad de producción regional. En la fabricación de queso no fundido, las provincias de Valladolid, León y Palencia suponen más del 75 por 100 de la capacidad productiva castellano-leonesa.

En este subsector destaca la empresa «Pascual», localizada en Aranda de Duero (Burgos), como el cuarto grupo lechero más importante de nuestro país, con 1.400 trabajadores y una capacidad de producción alrededor de 200 millones de litros anuales, recogidos en diversas provincias de nuestra región.

Pocos son los datos de que disponemos que nos permitan analizar con más detalle la estructura productiva de las industrias lácteas en nuestra región, sin embargo, a nivel general, se han producido variaciones significativas en el sector, algunas de las cuales comentamos a continuación²⁸:

- Para el período 1975-80, los precios de salida de fábrica de los productos obtenidos han crecido por encima de los correspondientes a las materias primas, lo contrario ha ocurrido con los costes de personal que han sufrido un incremento mayor al registrado por el valor de la producción.
- Se ha visto mejorado el excedente bruto en las explotaciones, las empresas más rentables son, con mucha diferencia, las de mayor tamaño y una de las causas de esa mayor rentabilidad es la combinación final de productos obtenidos con predominio de los más elaborados, así como la mejor comercialización de los mismos.

Cara a nuestra integración en la CEE, la problemática del mercado de la leche y derivados parte de un desequilibrio que viene acentuado por los excedentes comunitarios transformados en mantequilla y leche en polvo.

Además de la ralentización de la demanda hay que tener en cuenta la variabilidad de la oferta (variaciones estacionales y climatológicas) así como la atomización de la misma, pasando de situaciones deficitarias a otras de excedentes coyunturales.

En definitiva, el sector industrias lácteas, con la integración en la Comunidad Económica Europea, se verá sometido a una fuerte competencia difícil de soportar, por ello se hace necesario adecuar no sólo las estructuras de producción, sino también las de industrialización y comercialización.

²⁷ Según datos del Censo Industrial 1978.

²⁸ *La Industria Alimentaria en España*. Banco de Crédito Agrícola. Madrid, 1983.

CONCLUSIONES

1.—Partimos de una agricultura en nuestra región de tipo tradicional que no ha conseguido adaptarse a las nuevas formas de producción, es necesario modernizarla para que pase de ser suministradora de alimentos naturales a convertirse en suministradora de materias primas para la industria de transformación. En este sentido son las provincias de Valladolid, Burgos, León y Salamanca las que presentan en su agricultura un mayor grado de adaptación al proceso de transformación de la industria alimentaria.

2.—Las industrias alimentarias son el segundo sector industrial en importancia en nuestra región y representan a nivel nacional mayor participación que nuestro sector industrial más significativo: el de transformados metálicos. Otras características destacables son una menor productividad y valor añadido bruto sobre el total de la producción que la media nacional, así como el reducido tamaño de los establecimientos y el escaso desarrollo tecnológico.

3.—A niveles provinciales son Valladolid, Burgos y León, por este orden, las más significativas y las que tienen mayores posibilidades en el desarrollo de las industrias alimentarias en la región.

4.—Refiriéndonos a las industrias cárnicas, la región castellano-leonesa presenta, en primer lugar, una especialización ganadera por encima de la media nacional, con una importancia mayor en la especie ovina, que puede presentar un apoyo interesante en las exportaciones de carne.

5.—La estructura de las industrias transformadoras de productos cárnicos tiene un carácter marcadamente minifundista, con elevados costes de personal, aspectos que, según se ha dicho, hacen necesaria una mejora en los sistemas de sacrificio, elaboración y equipamiento.

6.—En las industrias lácteas, el sector productivo es muy significativo en nuestra producción ganadera, pero dada la reducida dimensión de las explotaciones y los bajos rendimientos, es el más problemático cara a la integración en la CEE, que cuenta con elevados excedentes.

7.—El sector transformados de productos lácteos cuenta con un elevado porcentaje de personal asalariado que denota mayor dimensión de las empresas que en el caso de las industrias cárnicas. Las industrias transformadoras de la leche se agrupan fundamentalmente en las provincias de Burgos y León, mientras que las del queso lo hacen en Valladolid, León y Palencia. Es precisamente la producción quesera, concretamente los quesos de oveja, la que presenta un futuro más prometedor, tanto en el consumo interior como en la exportación.

8.—El sector lácteo en definitiva, ante la integración en la CEE, se verá sometido a una fuerte competencia, por ello, según hemos comentado anteriormente, es preciso mejorar tanto las estructuras de producción como las de transformación y comercialización.

Razas autóctonas contra piensos importados en la región castellano-leonesa

por J. S. Martínez Vicente, M. A. García Dory y S. Vela Herrero

INTRODUCCION

En 1973 Strong definió el Ecodesarrollo como «una forma de desarrollo económico y social en cuya planificación debe considerarse la variable Medio Ambiente».

Desde entonces, y debido principalmente al grave deterioro ambiental que inconteniblemente se ha venido produciendo en los países desarrollados del área occidental, la técnica del Ecodesarrollo se perfeccionó hasta el punto de ser aplicada con cierto éxito en diversos lugares del Planeta, especialmente en Iberoamérica (Santa Marta en Colombia y Bariloche en la Argentina, entre otros).

Como consecuencia de este impulso internacional se pusieron en marcha numerosos programas de investigación pura y aplicada cuyo interés primordial es la utilización de los recursos para la satisfacción de las necesidades de la población, asegurando una mejora de la calidad de vida de generaciones actuales y futuras.

En esta línea se plantea el presente trabajo que persigue el objetivo final de poner de manifiesto las posibilidades que la ganadería extensiva posee actualmente para abastecer de alimentos a la creciente demanda de la sociedad española. Como herramienta operativa se utiliza la técnica de la Dinámica de Sistemas mediante la cual se tratan de relacionar por métodos matemáticos las distintas variables, en especial las físicas, zootécnicas y económicas, que intervienen en cada uno de los modelos ganaderos extensivos que se analizan.

CRISIS DE LOS MODELOS GANADEROS INTENSIVOS

La década de los años sesenta y en especial la de los setenta señalan un incremento acelerado de los sistemas intensivos que sistemáticamente arrastran al país a un progresivo endeudamiento derivado de las importaciones de las materias primas que constituyen ahora la nueva base alimentaria.

En el cuadro 1, se observa que en 1959 prácticamente no existían importaciones en España de maíz y soja, que se elevan a 3,54 millones de Tm. en 1973, 7,8 millones en 1981 y a 8,1 millones en 1983/84.

CUADRO 1
IMPORTACIONES DE MAIZ Y SOJA EN ESPAÑA (1959/83)

Año	Maíz Millones Tm.	Soja Millones Tm.	Total Millones Tm.	Índice Precios 1964 = 100
1959.....	0,1	—	0,1	—
1964.....	1,15	0,06	1,21	100
1973.....	2,71	0,83	3,54	193
1979.....	4,37	2,23	6,60	266
1981.....	4,83	2,57	7,80	395
1983/84.....	5,10	3,00	8,10	

FUENTE: Anuario Estadístico de la Producción Agraria.

En este último año se importaron además 2,28 millones de Tm. de harina de soja, lo que eleva a 10,3 millones de Tm. el total de las materias primas importadas para alimento de la ganadería intensiva. Paralelamente los precios se elevaron como consecuencia del encarecimiento de estos productos en los mercados internacionales y de la simultánea depreciación de la peseta frente al dólar. Es por todo ello por lo que el índice de los precios se cuatriplica entre 1964 y 1981, y por lo que, según se deduce del cuadro 2, la participación del total de los piensos compuestos en el total

CUADRO 2
**PARTICIPACION DE LOS PIENSOS COMPUESTOS EN EL TOTAL
DE LOS GASTOS DE FUERA DEL SECTOR AGRARIO**

Año	Cantidad mill. Ptas.	% sobre el total
1964.....	22.207	45,7
1977.....	197.194	54,3
1983.....	463.000	51,4

de los gastos de fuera del sector agrario, pasó de 22.207 millones de pesetas en 1964 a la impresionante cifra de 463.000 millones en 1983. Los sectores ganaderos que en la actualidad (1983), dependen con mayor intensidad del aporte exterior de alimentos, son los siguientes: avicultura de puesta: 86,6 por 100; avicultura de carne 81,2 por 100; cría y engorde de porcino: 74,3 por 100; engorde de ovino precoz: 72 por 100; bovino de leche: 63 por 100 y bovino de carne 46,8 por 100. Estos porcentajes representan la fracción de los piensos compuestos en el total de los gastos de fuera del sector en cada uno de los tipos ganaderos señalados.

En consecuencia, las crisis registradas en cada uno de ellos en los últimos años son tanto más intensas cuanto más dependientes son del exterior. Así, en 1983 el sector de la avicultura de puesta registró unas pérdidas globales de 27.000 millones, como consecuencia de las dificultades provocadas por la elevación de los costes de producción y los bajos precios de venta. Entre abril de 1982 y abril del 83 la pérdida de rentabilidad del sector se situó en torno al 26 por 100. En este período los precios de venta se han situado en un 19 por 100 por debajo de los costes de producción.

La avicultura de carne, aunque con menores pérdidas que se estiman para 1983

en unos 4.000 millones de pesetas, también se encuentra actualmente en serias dificultades. En este último año los costes de producción aumentaron en un 30 por 100, de forma que la diferencia entre el precio de coste y el de venta se estima entre 20 y 25 pesetas de pérdida por cada kilo producido en carne en canal. En 1984 el precio testigo mayorista de kilo de pollo pasó de 132 pesetas en el mes de enero a 215 pesetas en agosto.

En el sector del porcino, los ganaderos están soportando igualmente graves quebrantos económicos que se estima oscilaron entre los 5.000 y los 20.000 millones, solamente en 1983. El precio testigo se había remontado por encima del precio de intervención superior a finales del mes de junio de 1984, y en el otoño de este mismo año el precio de coste de la producción del kilo de carne de cerdo alcanzaba ya a las 195 pesetas.

Por último, en el sector del vacuno de carne, los precios al consumidor durante el verano de 1984 se elevaron ya por encima de los precios máximos autorizados. Las cotizaciones en las últimas semanas del mes de agosto de este año, llegaron a las 442 pesetas, mientras que el precio de intervención superior está situado para esta campaña en 433 pesetas.

Ante esta situación parece evidente que la ganadería intensiva se enfrenta a un futuro muy sombrío y en el que le será difícil seguir abasteciendo de carne, leche y huevos a los españoles a precios asequibles, y sin distorsionar por tanto seriamente la estructura actual de los precios al consumo.

Por otro lado, cabe recordar que la posibilidad de superar esta situación a través de un incremento de la demanda es, cuando menos, improbable. Esto se debe a que el nivel de consumo actual de estos productos en España es muy alto, en algunos casos, incluso de los más altos del mundo.

Como podemos observar en el cuadro 3, el consumo actual de carne se aproxima a los 80 kg./hab./año, de los que 23 kg. corresponden a la carne de pollo, 30 kg. a la carne de porcino, 12 kg. a la carne de bovino, y el resto a las especies ovinas, caprinas, equina, conejos y caza. De éstos, el consumo actual de carne de aves es equiparable al de los EE.UU. y el de porcino al de numerosos países centroeuropeos.

CUADRO 3
NIVEL DE CONSUMO ALIMENTICIO EN PRODUCTOS GANADEROS
EN ESPAÑA

Producto	1955 Kg./hab./año	1965 Kg./hab./año	1975 Kg./hab./año	1982 Kg./hab./año
Carne	21	28	61	78
Leche y prod. lácteos	70	87	104	152
Huevos	6	10	16	17 (308 unid.)

FUENTE: Anuario Estadístico de la Producción Agraria.

El consumo de huevos —308 unidades por persona y año— es el segundo del mundo, después de Israel, y el consumo de leche y productos lácteos —152 kg./habitante/año— similar al de los países de la CEE.

Por tanto, es improbable que las demandas globales aumenten sustancialmente

en el futuro, pudiéndose esperar más bien un estancamiento de estos consumos o incluso un descenso en aquellos más caros, como es el caso de la carne de bovino y ovino. En este último caso las crisis que actualmente soportan estos sectores se acentuarán, fenómeno que puede hacerse extensivo a los sectores del pollo, cerdo, avicultura de puesta y bovino de leche, si las materias primas siguen evolucionando con tendencia creciente, como hasta el presente.

CUADRO 4
PRODUCCIONES GANADERAS DE ESPAÑA*

Años	Producción interior	Valor factor. importados	Producción nacional
1964	241	10	231
1969	318	29	289
1973	350	38	312
1976	394	50	344
1979	425	47	378
1981	405	70	335
1982	443	87	356

* 10⁶ ptas., 1976; durante 1983 las importaciones superan 200 × 10⁶ ptas.

Otra manera de medir la creciente dependencia de la ganadería española respecto del exterior, es a través de las cifras del cuadro nº 4. En efecto, el mencionado cuadro contiene las siguientes columnas:

- La primera (años) tiene un sentido obvio.
- La segunda (producción interior) mide el valor de las producciones ganaderas generadas en el *interior del país*, con factores productivos de cualquier origen o nacionalidad.
- La tercera (valor de los factores importados) mide, en dinero, el valor de los piensos de origen extranjero, que son utilizados por la ganadería española (no se incluyen, por tanto, otros factores como son productos energéticos, sanitarios, etc. que sean de importación).
- La cuarta y última (producción nacional ganadera) es la diferencia de las otras dos. Expresa, por tanto, el valor de la producción ganadera llevada a cabo con factores de origen nacional.

Las enseñanzas del cuadro son:

- 1.^a) La producción interior ganadera ha crecido en el período 1964-1982 a 3,4 por 100 acumulativo anual.
- 2.^a) El valor de los piensos importados ha crecido al 12,8 por 100 acumulativo anual.
- 3.^a) Como consecuencia de lo anterior, la *producción nacional* (esto es, la que auténticamente depende del propio país) sólo ha crecido al 2,4 por 100 acumulativo anual.

EL PROGRAMA «RAPIM»

Para hacer frente a la saturación de creciente dependencia (en puridad ya se debería hablar de ganadería hispano-norteamericana, dado el origen de los piensos

importados), pueden establecerse diversas estrategias. En particular, podrían acometerse acciones en tres sentidos:

- 1.^a) Incremento de la producción nacional de piensos, en base a aumentar los rendimientos del secano y la política de regadíos (no necesariamente con grandes planes).
- 2.^a) Modificando la dieta alimenticia, en orden a sustituir proteínas de origen animal por proteínas de origen vegetal.
- 3.^a) Incrementando la producción nacional de proteínas de origen animal en base a la ganadería exterior y los recursos autóctonos hoy desaprovechada.

En definitiva, el programa que se enuncia en el punto 3^o), que nosotros denominamos RAPIM (*Razas Autóctonas contra Piensos Importados*) tiene como objetivo fundamental «disminuir las importaciones de maíz o soja a base de potenciar la oferta de carne y leche obtenida de razas de ganado autóctonas, espacios agrarios infrautilizados y subproductos». Dicho en otras palabras: ganadería extensiva.

La realización del RAPIM pasa por las siguientes etapas:

1. *Identificación de comarcas y razas.* Tal identificación se lleva a cabo con los siguientes criterios: i) que la(s) raza(s) tenga(n) visos de ser rentable(s) a medio y largo plazo; ii) que se posea un nivel de información mínimo; iii) que se detecte una cierta voluntad política de apoyo local.
2. *Determinación de los principales parámetros zootécnicos, técnicos, económicos y sociales.* Dicha información se establece, en la medida de lo posible, para las explotaciones-tipo y para la comarca.
3. *Construcción y uso de un modelo de dinámica de sistemas (DS) para:* i) simular los efectos de diversas políticas; ii) simular impactos, a través de la modificación de parámetros zootécnicos, técnicos y económicos.

De manera más expresiva, las etapas 2 y 3 pueden ser contempladas en la figura número 1. Resulta evidente que el tratamiento metodológico es encuadrable en lo que se denomina enfoque sistémico; y más concretamente, se trata de un sistema jerarquizado a tres niveles: la comarca, la explotación y la especie ganadera o/y cultivo.

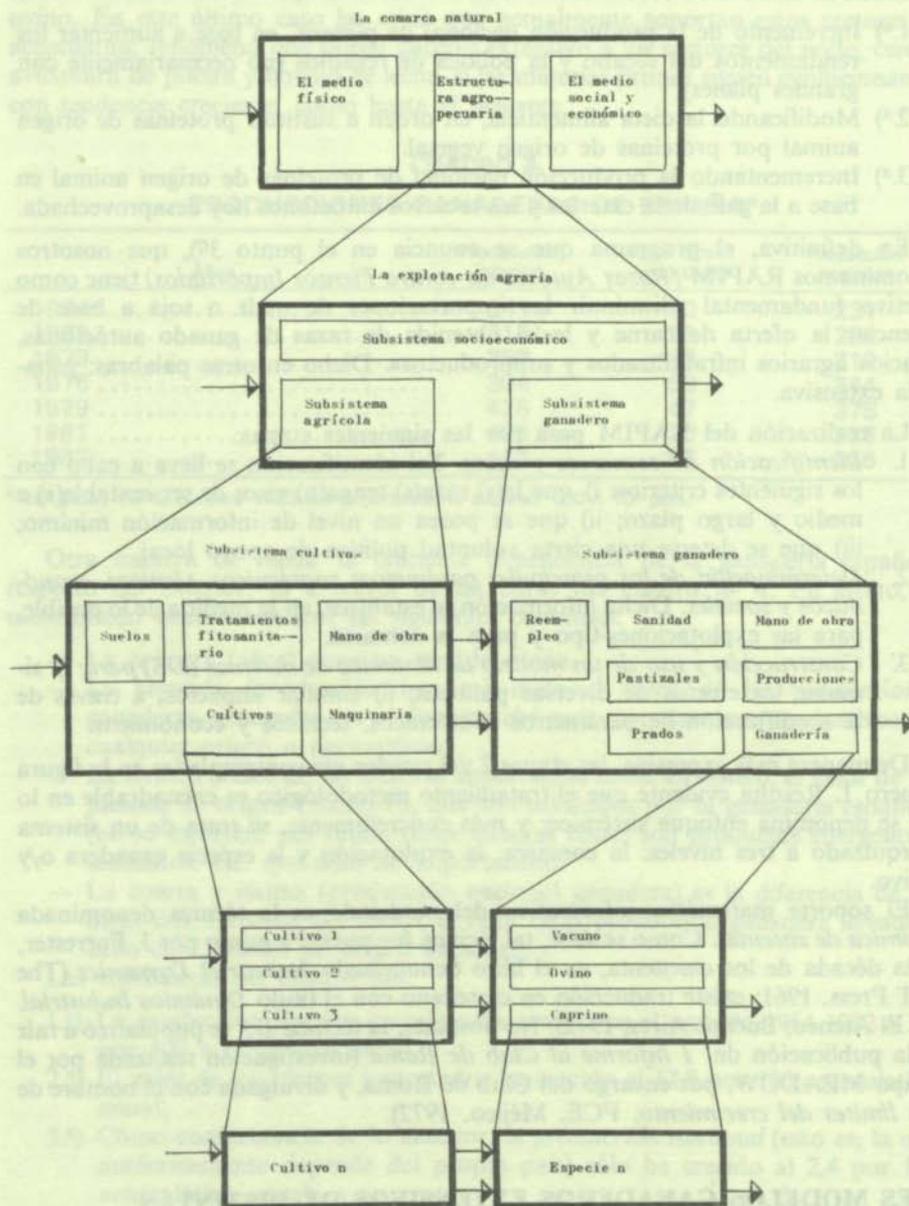
El soporte matemático-informativo del modelado es la técnica denominada *dinámica de sistemas*. Como se sabe, tal técnica fue puesta a punto por J. Forrester, en la década de los cincuenta, en el libro denominado *Industrial Dynamics* (The MIT Press, 1961; existe traducción en castellano con el título *Dinámica Industrial*, Ed. El Ateneo, Buenos Aires, 1972). No obstante, la técnica DS se popularizó a raíz de la publicación de *I Informe al Club de Roma* (investigación realizada por el equipo MEADOW, por encargo del Club de Roma, y divulgada con el nombre de *Los límites del crecimiento*, FCE, Méjico, 1972).

TRES MODELOS GANADEROS EXTENSIVOS DE DISTINTAS COMARCAS ESPAÑOLAS

1. Ovino-Segureño en la comarca natural de la Sagra (Huésca-Granada)

La historia reciente de la actividad humana en esta comarca está claramente

METODOLOGIA ESTUDIO PARA LA GANADERIA EXTENSIVA "MODELOS RAPIM"



RELACIONES DE UN SISTEMA AGRARIO JERARQUIZADO

Fuente: S.H. JOHNSON III, "Temporal Land Resource Concerns and Farming Systems Research: Chiang Mai Valley, Northern Thailand", en *Land Economics*, may 1.984, vol. 60, n° 2, pp. 205.

FIGURA 2.- PRE-DIAGRAMA CAUSAL DEL MODELO RAPIM-SEGUREÑA

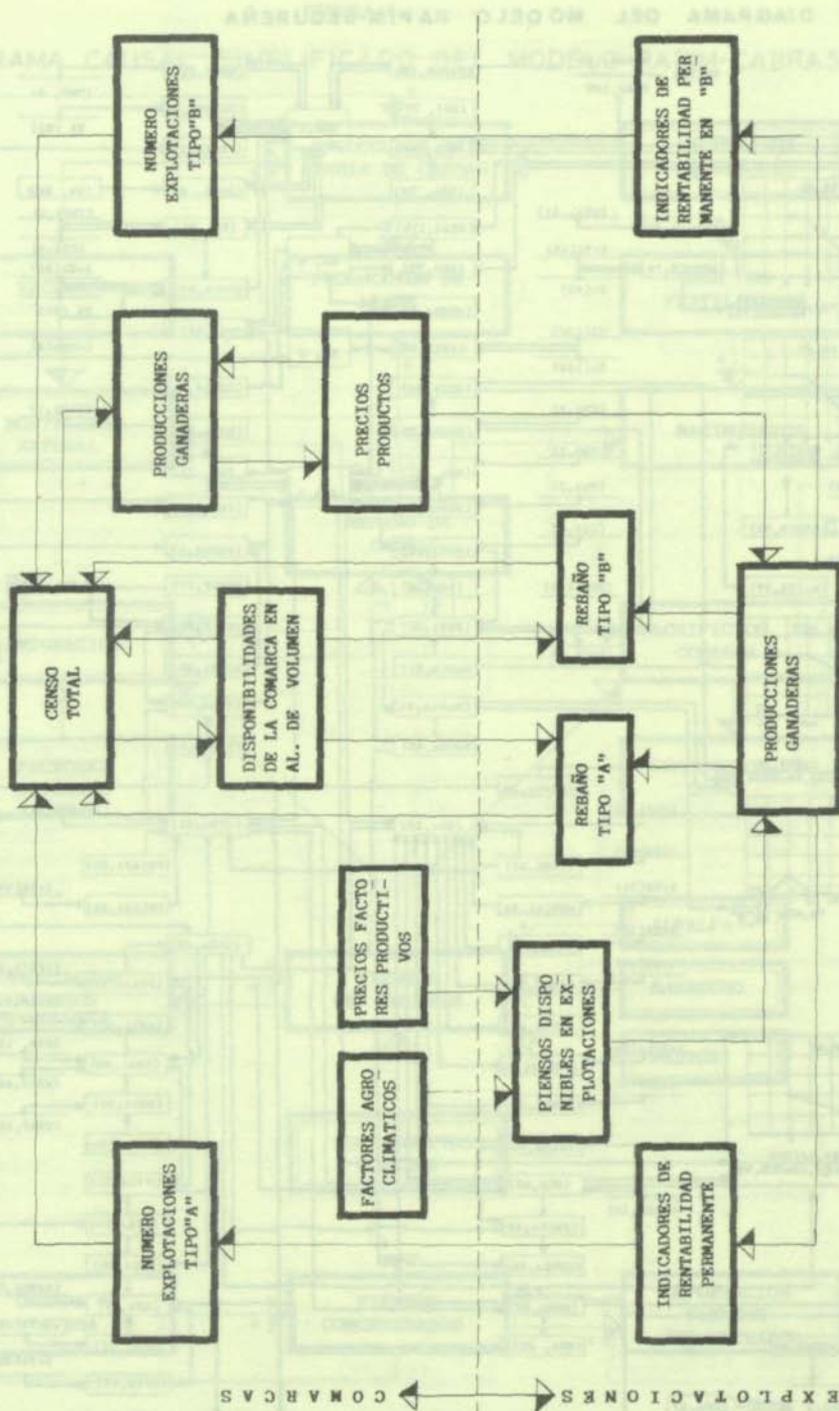


DIAGRAMA DEL MODELO RAPIM-SEGUREÑA

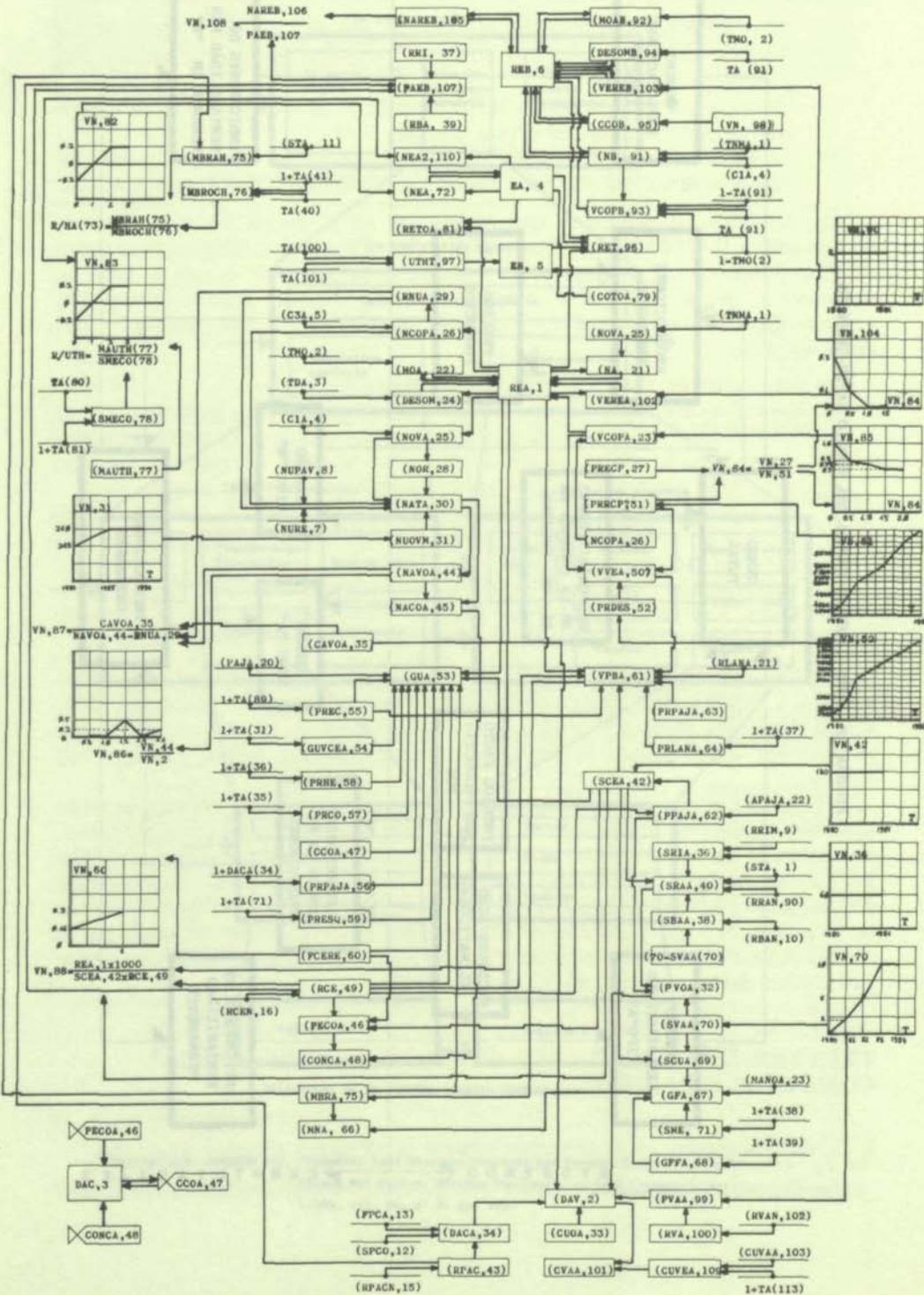


FIGURA 4.

DIAGRAMA CAUSAL SIMPLIFICADO DEL MODELO RAPIM-CABRAS

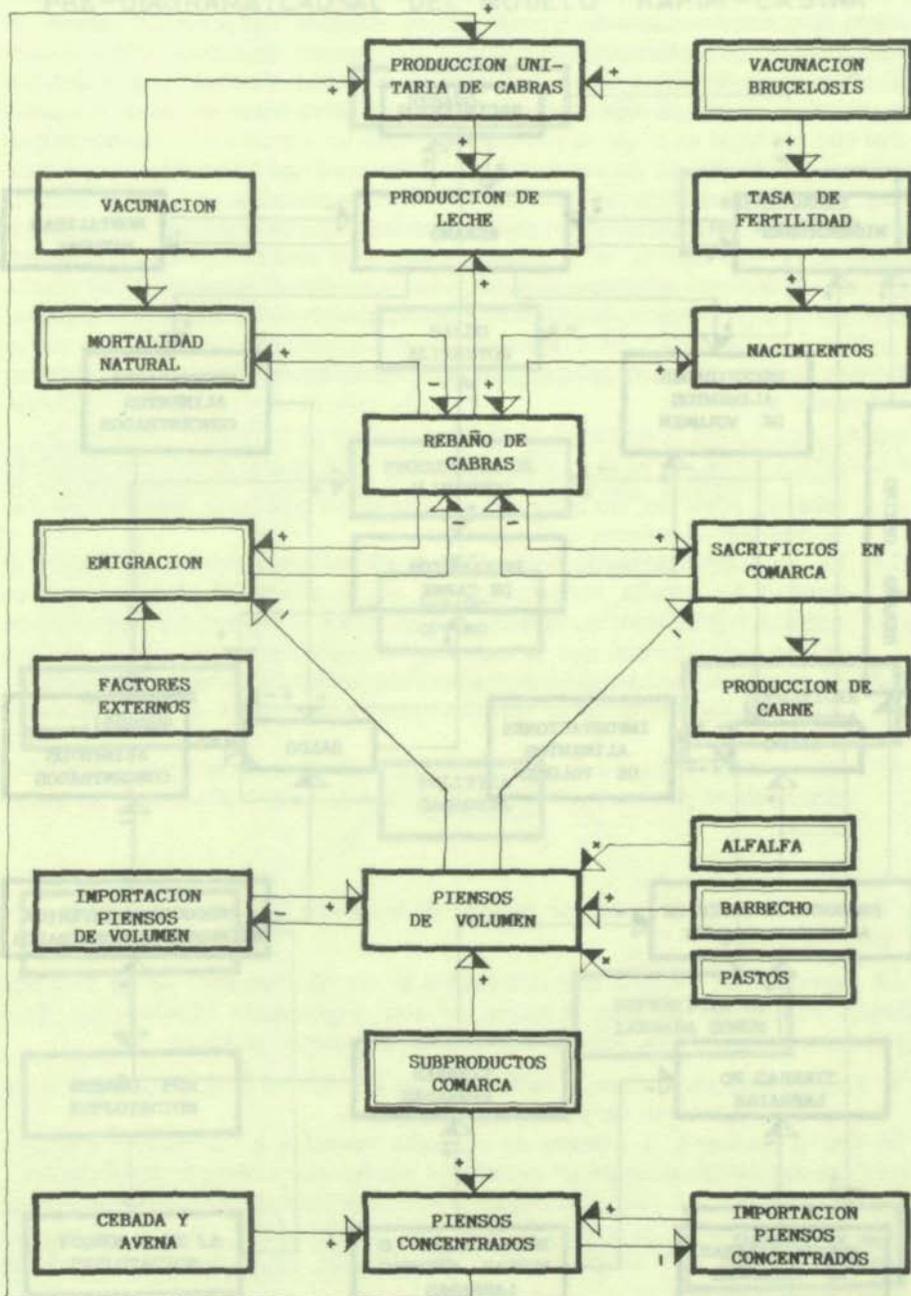


FIGURA 5
PRE-DIAGRAMA (II) CAUSAL DEL MODELO RAPIM-CASINA

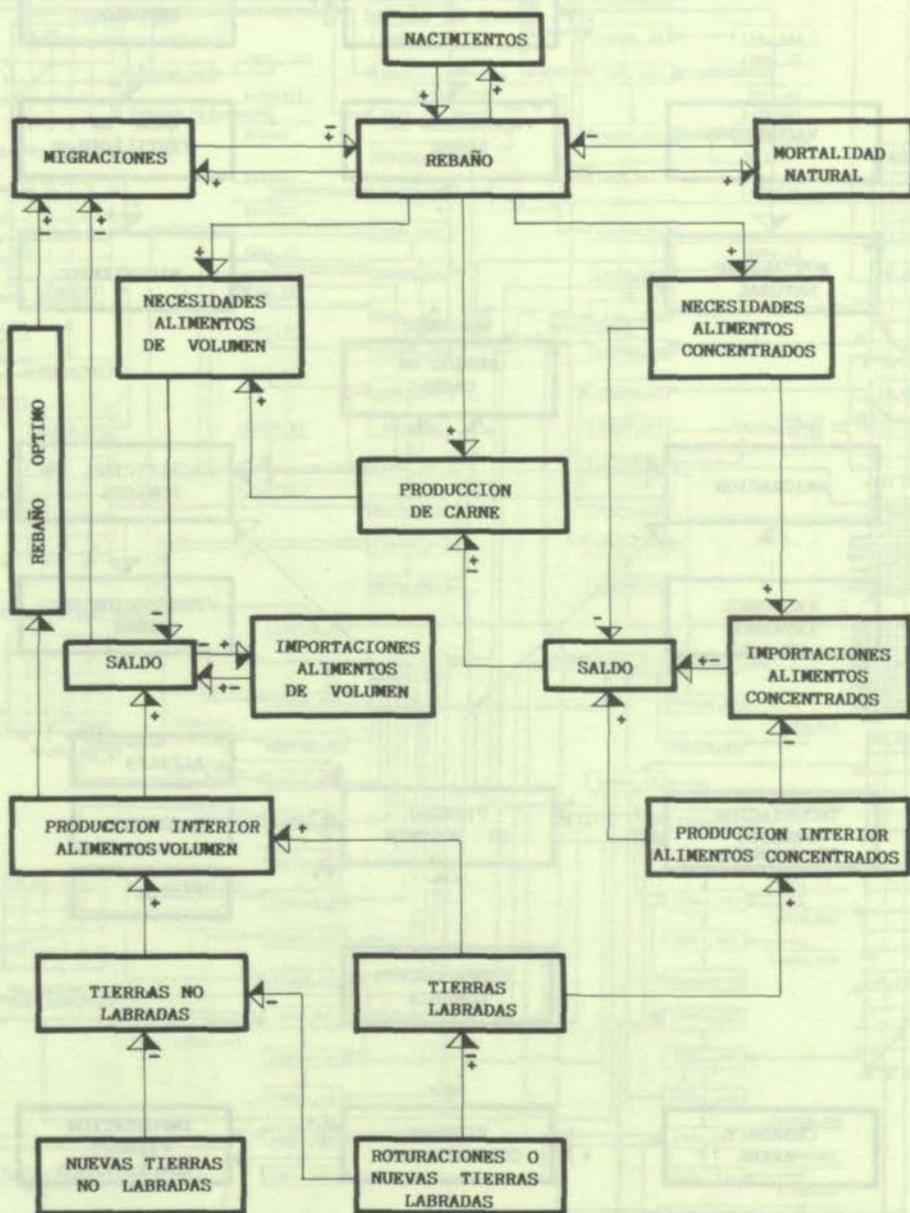
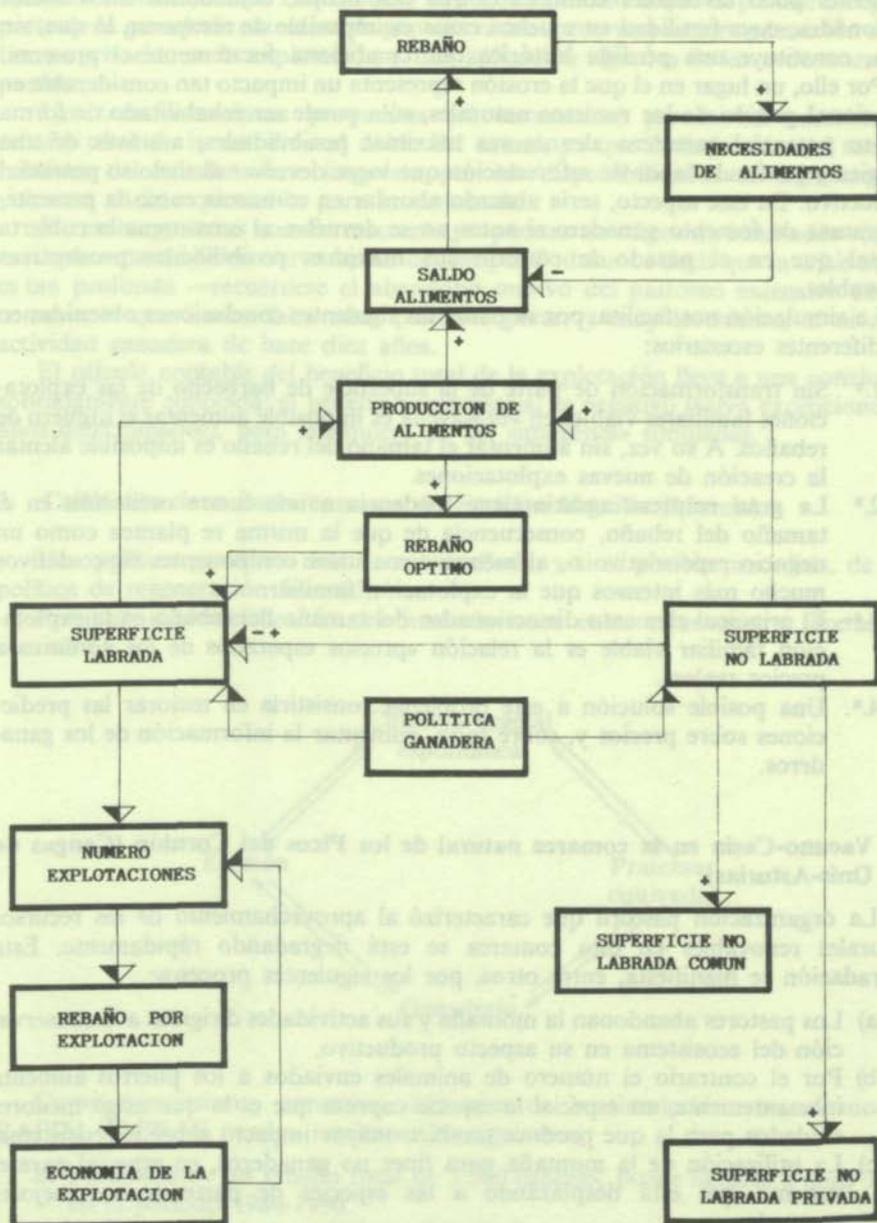


FIGURA 6.

PRE-DIAGRAMA CAUSAL DEL MODELO RAPIM - CASINA



marcada por una sobreexplotación de los recursos naturales que desembocó en un elevado grado de erosión, en la consiguiente degradación vegetal y pérdida del potencial productivo. De acuerdo con Monserrat (1977), diremos que la cultura cerealista mediterránea destruyó unos suelos capaces de producir pastos en ambientes poco favorables como es el que nos ocupa, dejándonos unos suelos erosionados, cuya fertilidad en muchos casos es imposible de recuperar, lo que, sin duda, constituye una pérdida histórica que condiciona fuertemente el presente.

Por ello, un lugar en el que la erosión representa un impacto tan considerable en la racional gestión de los recursos naturales, sólo puede ser rehabilitado de forma que su potencial ganadero alcance sus máximas posibilidades, a través de una enérgica y profunda labor de reforestación que logre devolver al suelo su potencial productivo. En este aspecto, sería absurdo abordar en comarcas como la presente, programas de fomento ganadero si antes no se devuelve al ecosistema la cubierta vegetal que en el pasado le confirió sus máximas posibilidades productivas renovables.

La simulación nos facilita, por su parte, las siguientes conclusiones obtenidas en los diferentes escenarios:

- 1.^a Sin transformación de parte de la superficie de barbecho de las explotaciones familiares viables en veza-avena es imposible aumentar el número de rebaños. A su vez, sin aumentar el tamaño del rebaño es imposible alentar la creación de nuevas explotaciones.
- 2.^a La gran empresa agraria tiene tendencia a una fuerte oscilación en el tamaño del rebaño, consecuencia de que la misma se plantea como un negocio especulativo o, al menos, tiene unos componentes especulativos mucho más intensos que la explotación familiar.
- 3.^a El principal elemento distorsionador del tamaño del rebaño en la explotación familiar viable es la relación «precios esperados de los corderos a precios reales».
- 4.^a Una posible solución a este problema consistiría en mejorar las predicciones sobre precios y, sobre todo, aumentar la información de los ganaderos.

2. Vacuno-Casín en la comarca natural de los Picos del Cornión (Cangas de Onís-Asturias).

La organización pastoril que caracterizó al aprovechamiento de los recursos naturales renovables en esta comarca se está degradando rápidamente. Esta degradación se manifiesta, entre otros, por los siguientes procesos:

- a) Los pastores abandonan la montaña y sus actividades dirigidas a la conservación del ecosistema en su aspecto productivo.
- b) Por el contrario el número de animales enviados a los puertos aumenta incesantemente, en especial la especie caprina que es la que exige menores cuidados pero la que produce también mayor impacto sobre el ecosistema.
- c) La utilización de la montaña para fines no ganaderos, en especial para el turismo que está desplazando a las especies de parte de sus mejores pastizales.

A este fenómeno debe añadirse el resultado comprobado de que la mayor parte

de las explotaciones ganaderas extensivas no obtienen beneficios. El hecho de que todavía funcionen algunas de ellas puede explicarse por motivos puramente sociológicos que implican una situación fundamentalmente injusta.

La conclusión general que se puede obtener de los numerosos ejercicios de simulación realizados en este modelo se puede sintetizar a que es posible recuperar parte de la ganadería extensiva de ganado vacuno, con una mejor ordenación de las tierras privadas en la explotación y una aplicación rigurosa de las ordenanzas del pastoreo.

Las transformaciones propuestas (el «escenario») permitirían aumentar el rebaño total de la comarca al doble del actual, ya que la limitación del tamaño máximo del rebaño viene impuesta por las disponibilidades de alimentos de volumen en la explotación para la invernada.

Sin embargo, estas transformaciones propuestas no ofrecerán resultados visibles más que a partir de un cierto *lapsus* de tiempo. Podríamos decir que la crisis actual es tan profunda —recuérdese el abandono masivo del pastoreo extensivo en esta comarca— que harán falta años para recuperar, y muy levemente, el nivel de actividad ganadera de hace diez años.

El cálculo contable del beneficio total de la explotación lleva a una conclusión sobradamente conocida: el beneficio empresarial es negativo (salvo excepciones en años determinados), para cualquiera de las «imágenes» simuladas.

3. Cabra murciana en la comarca de Fortuna-Abanilla (Murcia).

Una política ganadera debe ir acompañada, y si es posible precedida, de una política de regeneración forestal.

Resultan evidentes las fuertes interrelaciones entre estas cuatro facetas del ecosistema:



Como conclusiones concretas derivadas de la simulación con el modelo RAPIM-CABRAS pueden resaltarse las siguientes:

- Partiendo de un rebaño total de 5.500 cabezas, puede llegarse a unas 7.500 en el período 1984-1990.
- Las limitaciones al crecimiento del rebaño no radican en las disponibilidades de alimentos, siempre y cuando se utilicen una parte sustancial de los

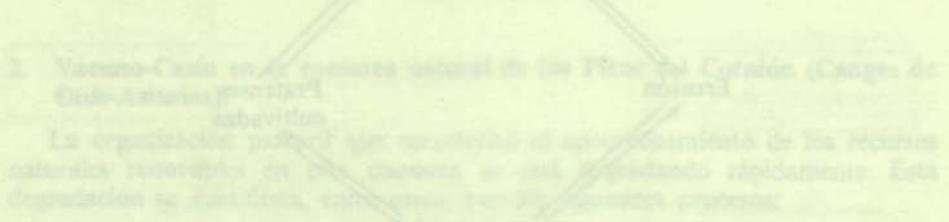
- c) En la actualidad el número de cabritos exportados es muy elevado. Podrían sacrificarse una parte en la comarca y exportar la carne.
- d) En materia de sanidad animal se hace muy poco, dado que las administraciones públicas prestan escasa atención a esta cuestión. Los gastos en vacunaciones son ridículamente bajos.

Por otro lado, un lugar en el que la cría de cabras representa un importante subproducto obtenido en la comarca para la alimentación de cabras (cáscara de almendra, hollejo de uva, ramos de cítricos, etc.).

El estudio realizado en el presente trabajo ha permitido conocer el estado de la cría de cabras en la comarca de la Alta Garrotxa, así como el papel que desempeña en el desarrollo económico de la zona. En este sentido, se ha observado que la cría de cabras es una actividad económica importante en la zona, especialmente en las zonas de montaña, donde la cría de cabras es una actividad tradicional que ha ido perdiendo importancia en los últimos años.

La cría de cabras en la Alta Garrotxa se realiza en gran medida en las zonas de montaña, donde la cría de cabras es una actividad tradicional que ha ido perdiendo importancia en los últimos años. La cría de cabras es una actividad económica importante en la zona, especialmente en las zonas de montaña, donde la cría de cabras es una actividad tradicional que ha ido perdiendo importancia en los últimos años.

Una posible solución a este problema consistiría en mejorar las condiciones de cría de cabras y en promover la información de los ganaderos.



La organización pública que garantiza el aprovechamiento de los recursos naturales existentes en la comarca se está degradando rápidamente. Esta degradación se manifiesta, entre otros aspectos, en:

- a) Las personas que trabajan en la agricultura y en el sector ganadero se están retirando del sector.
- b) Por el abandono de algunas explotaciones y la pérdida de las explotaciones que permanecen, se está perdiendo la biodiversidad que existía en la zona.
- c) La cría de cabras es una actividad económica importante en la zona, especialmente en las zonas de montaña, donde la cría de cabras es una actividad tradicional que ha ido perdiendo importancia en los últimos años.

Aspectos de la estructura de la producción ovina en Castilla y León

por José Fernández Revuelta y Julio Gutiérrez Geijo

INTRODUCCION

Aun a pesar de la recuperación que desde 1980 parece observarse en el sector ganadero ovino de España, cuyo censo aumentó en tres millones de cabezas, la característica fundamental de su evolución en los últimos veinticinco años ha sido la recesión; desde 1960, la disminución global de animales supera los cinco millones, según datos del Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación (11). La misma tendencia puede ser observada en la Comunidad Autónoma de Castilla y León, donde incluso se reproduce el punto de inflexión en 1980 y aumentos en estos últimos años.

No obstante, son muchas las opiniones en el sentido de destacar la importancia de este sector productivo, sobre todo ante el ingreso de España en la Comunidad Económica Europea. Estas opiniones pueden resultar simplistas (8) si se considera que la evolución está condicionada a una serie de factores, entre los que pueden ser considerados como más importantes, los ligados a la productividad de la cabaña, los costes de producción, calidad de los productos obtenidos, etc.

En este contexto general, la Comunidad castellano-leonesa, tiene en la ganadería ovina, aún a pesar de su situación de crisis, uno de los más importantes sectores económicos ganaderos y de la actividad económica global. Por otra parte, esta especie animal se encuentra presente en millares de explotaciones agrícolas y su desenvolvimiento tiene características peculiares y una problemática que le diferencian del resto de las regiones españolas.

Entre estas peculiaridades, las más destacadas desde nuestro punto de vista, son la utilización de una gran parte de la cabaña para la producción láctea (que prácticamente en su totalidad es destinada a la industria quesera), basada en las producciones de razas rústicas (sobre todo la Churra y la Castellana, si bien en la actualidad en muchos casos cruzadas con razas foráneas), y una producción cárnica dependiente que se fundamenta sobre todo en el sacrificio de animales de corta edad, los lechazos, cuya única alimentación habrá sido la leche materna.

Junto a este sistema, persisten otros tipos, basados sobre todo en la utilización de razas de aptitud mixta carne-lana, como la Merina, y con esquemas de explotación de tipo extensivo, cuyo producto de venta más importante en el

momento actual es el cordero de 20 a 25 kg. vida. Son los grandes rebaños trashumantes y trasterminantes, ejemplo de adaptación del proceso productivo a las condiciones ecológicas del medio natural, aprovechando la alternancia de la producción herbácea que existe entre las montañas de las provincias «frías» de Castilla y León, en las que se mantiene desde finales de la primavera hasta bien entrado el otoño, y los valles cálidos del Tajo, Guadiana y Guadalquivir (en el caso de la trashumancia) y los fértiles regadíos de los valles y páramos en las zonas bajas (en el caso de la trasterminancia), donde los inviernos no son tan crudos y permiten una producción forrajera adecuada (14).

En la presente comunicación se intenta constatar la importancia de la ganadería ovina en la economía castellano-leonesa y con relación al conjunto del país, desde la perspectiva de considerar inadecuada la orientación que en los últimos tiempos ha seguido la ganadería española y de esta región, en la que, paralelamente al aumento de la producción de carne en base a las aves y porcino, se han originado dependencias económicas y tecnológicas (8), al mismo tiempo que numerosos recursos vegetales espontáneos son subutilizados o definitivamente se pierden.

En este proceso de desadaptación a las condiciones del medio y de producciones animales con aportes crecientes de energía fósil, los rumiantes, y en particular el ganado ovino, presentan posibilidades aún no desarrolladas, que deberán ser investigadas en el futuro a fin de proponer alternativas a los eficaces sistemas tradicionales, utilizando las modernas técnicas de conservación de forrajes y los avances logrados en las ciencias de la alimentación y producción animal.

Los aspectos sobre los que hemos centrado la atención son los siguientes:

- La importancia comparativa de los censos y producciones.
- La potencialidad de los recursos con relación a la cabaña.
- La estructura de las explotaciones.

IMPORTANCIA DE LA PRODUCCION OVINA EN LA ECONOMIA CASTELLANO-LEONESA

A efectos de analizar la importancia económica del sector ovino en el marco de la Comunidad castellano-leonesa y en el conjunto del país, así como su evolución en el tiempo, hemos elaborado los cuadros número 1 y 2; en el primero, con base a los datos del Banco de Bilbao y del Ministerio de Agricultura (10), se exponen las cuentas de producción final agraria, ganadera y específica del ganado ovino, desde 1971 hasta 1981, último para el que se dispone de datos a nivel regional. En el segundo, con estos mismos datos, se establecen índices relativos a su importancia comparativa con respecto a la agricultura y a la ganadería globalmente consideradas.

Es interesante destacar la aportación de la ganadería castellano-leonesa a la producción final ganadera española, que se cifra en torno al 16 por 100, superando siempre este índice al conjunto del país. No obstante, las cifras indican que la aportación ganadera de Castilla y León, disminuye a lo largo del tiempo. En ese contexto, la producción relativa a la ganadería ovina en la región, también ha disminuido en comparación con el conjunto español, desde un 30,9 por 100 en 1971, a un 26,3 por 100 en el último año considerado. Aun así, su peso es evidente, tanto en el conjunto de la actividad ganadera castellano-leonesa, a la que aporta en torno

CUADRO 1
PRODUCCION FINAL AGRARIA, GANADERA Y OVINA EN CASTILLA Y LEON Y ESPAÑA
(Millones de pesetas)

Años	Producción final agraria			Producción final ganadera			Producción final ovina		
	Castilla y León (A)	España (B)	A/B %	Castilla y León (A)	España (B)	A/B %	Castilla y León (A)	España (B)	A/B %
1971	55.367	383.479	14,4	26.387	145.902	18,1	6.145	20.207	30,4
1973	72.070	544.681	12,5	36.939	204.148	18,1	7.826	25.640	30,5
1975	113.669	740.663	15,3	48.860	291.418	17,1	10.927	35.505	30,8
1977	114.259	1.031.754	11,1	62.208	400.843	15,5	12.177	42.382	28,7
1979	170.695	1.325.024	12,9	85.459	525.879	16,2	17.877	61.222	29,2
1981	195.562	1.565.209	12,5	106.361	663.922	16,0	20.185	76.751	26,3

FUENTE: Banco de Bilbao, "La renta nacional de España y su distribución provincial". Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, "Las Cuentas del sector agrario", n.º 8.

CUADRO 2
INDICES DE PRODUCCION OVINA CON RESPECTO A LA AGRICULTURA Y LA GANADERIA

Años	Producción final ovina Producción final agraria (%)		Producción final ovina Producción final ganadera (%)	
	Castilla y León	España	Castilla y León	España
	1971	11,3	5,3	23,7	15,2
1973	10,9	4,7	21,2	12,6
1975	9,6	4,8	21,9	12,2
1977	10,6	4,1	19,6	10,6
1979	10,5	4,6	20,9	11,6
1981	10,3	4,9	19,0	11,6

FUENTE: Elaboración propia con los datos del Cuadro n.º 1.

a un 20 por 100 del total, como en el total del sector ovino considerado a nivel global de país, al que aporta más de una cuarta parte de la producción total.

Dentro del sector ovino regional, la producción más importante en términos económicos es la carne, con un 62,9 por 100 en el año 1981, por delante de la leche, con un 34,3 por 100 (cuadro n.º 3). Considerando el conjunto del período, se puede

CUADRO 3
DISTRIBUCION DE LA PRODUCCION FINAL OVINA EN CASTILLA Y LEON

Años	Producción final carne		Producción final leche		Producción final lana	
	Total	%	Total	%	Total	%
1971	3.978	64,7	1.983	32,3	184	3,0
1973	5.240	67,0	2.098	26,8	488	6,2
1975	7.098	65,0	3.567	32,6	262	2,4
1977	7.876	64,7	3.937	32,3	364	3,0
1979	10.546	59,0	6.874	38,4	457	2,6
1981	12.703	62,9	6.928	34,3	554	2,7

FUENTE: Banco de Bilbao, "La renta nacional de España y su distribución provincial". Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, "Las cuentas del sector agrario", n.º 8.

observar una disminución de los porcentajes de producción de carne que se compensan con un aumento de los de leche. La producción de lana, en términos porcentuales, se mantiene constante a lo largo del período con una aportación mínima. A nivel del conjunto del país, la leche tiene una importancia mucho menor, en torno al 18 por 100, mientras que la carne aporta al total de la producción ovina cifras en torno al 80 por 100. Prácticamente el 50 por 100 de la leche de oveja producida en España, lo es en la Comunidad Autónoma de Castilla y León, que, sin embargo, sólo aporta un 21 por 100 a la producción total de carne ovina, como consecuencia de la estructura ya comentada de la producción que se basa en la utilización láctea con venta de corderos de muy poco peso individual.

POTENCIALIDAD DE LOS RECURSOS

El Censo. Situación y evolución

Atendiendo al número total de cabezas, se observa en España, entre 1960 y 1979, un fuerte descenso del ganado ovino (8,8 millones de reses) con un período de mayores pérdidas entre 1960 y 1967 (disminución en casi 6 millones). Desde nuestro punto de vista, las causas principales fueron la migración del campesinado español hacia áreas industrializadas y otros países europeos, el desarrollo de las industrias lácteas y el estímulo oficial al cultivo de cereales-pienso, que motivó una orientación de la actividad ganadera hacia el vacuno de aptitud lechera o cárnico-lechera, cuya explotación no exige una continuada permanencia al aire libre como la del ovino. En esta etapa, el descenso fue máximo para los animales menores de doce meses (49 por 100), como una respuesta lógica a la pérdida de interés por esta actividad.

En los diez últimos años (cuadro nº 4), se aprecia una recuperación de la cabaña

CUADRO 4
CENSO DE GANADO OVINO EN CASTILLA Y LEÓN POR EDADES Y SEXO

Años	N.º total de animales	Animales menores de 1 año	Animales de 1 a 2 años	Animales mayores de 2 años		
				Machos	Hembras	Total
1973	4.111.847	632.125	633.035	82.539	2.764.148	2.846.687
1974	3.986.162	740.462	799.396	63.786	2.382.518	2.446.304
1975	3.683.720	589.310	753.291	54.421	2.286.698	2.341.119
1976	3.605.647	609.312	705.993	60.595	2.229.747	2.290.342
1977	3.488.646	606.909	682.946	55.365	2.143.426	2.198.791
1978	3.367.258	505.166	691.012	51.165	2.119.915	2.171.080
1979	3.315.859	597.277	628.731	53.725	2.036.126	2.089.851
1980	3.294.736	526.358	651.407	50.727	2.066.244	2.116.971
1981	3.559.998	571.590	695.025	57.604	2.235.779	2.293.383
1982	3.866.371	650.439	714.306	57.118	2.444.508	2.501.626
1983 (1)	4.059.043	838.963		75.427	3.144.653	3.220.080

(1) En 1983 las estadísticas del Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, sólo distinguen entre animales menores de 1 año y animales mayores de esa edad.

FUENTE: Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, "Anuarios de Estadística Agraria".

ganadera ovina, sobre todo, pensamos, por el incremento del número de cabezas por rebaño. Las causas más destacadas pueden ser la menor dependencia que el ganado ovino tiene respecto a los alimentos concentrados y los piensos compuestos, que alcanzan un elevado coste, por la necesaria dependencia exterior de productos como el maíz y la soja, y también por las economías de escala que se producen al elevar el número de reses por explotación. El mayor incremento corresponde a los animales menores de doce meses (17 por 100), como cabría esperar ante la restauración del interés perdido por esta actividad ganadera y el desarrollo de sistemas intensivos de ceba, lo cual ha hecho disminuir la proporción de lechazos sacrificados.

En cuanto a la Comunidad Autónoma de Castilla y León, hemos estudiado la

evolución de los censos entre los años 1973 y 1983 de forma comparativa con las cifras del país para esos mismos años. Se puede observar un fuerte descenso en el número total de cabezas (19,9 por 100) entre 1973 y 1980, debido sobre todo a la disminución de los animales mayores de veinticuatro meses, al igual que sucede con el resto de España, y de los menores de un año que, sin embargo, en el conjunto aumentaron en un 1,3 por 100. La explicación de este fenómeno puede ser el retraso en el establecimiento de cebaderos con respecto a otras zonas. A partir de 1981, se produce un incremento en todos los grupos de edades del censo, tanto en Castilla y León como en España, especialmente en los animales menores de doce meses, por el creciente interés que la explotación ovina tiene para los empresarios agrarios.

Estructura racial y características de las mismas

Únicamente merecen ser destacadas tres razas en la Comunidad castellana y leonesa, las cuales integran el 87,4 por 100 en el año 1978 y el 79,6 por 100 en 1982 del total de animales (el censo de razas sólo se publica cada cuatro años). Estas son: la Churra (41,5 por 100 en 1978 y 37,4 en 1982), la Castellana (33,3 por 100 en 1978 y 30,8 en 1982) y la Merina (12,6 por 100 en 1978 y 11,4 en 1982). El resto de animales está compuesto por mínimas cantidades de efectivos de otras razas españolas y extranjeras.

Hemos considerado importante realizar una breve descripción de estas tres razas por las implicaciones que tienen sobre las producciones y los sistemas productivos existentes.

La raza Churra. Sus características más importantes son su peculiar pigmentación, el vellón de lana basta, la marcada diferenciación sexual y una gran aptitud para la producción de leche.

Su tamaño es variable, pudiendo considerarse como cifras orientativas las de 65-75 kg. para los machos y 45-55 kg. para las hembras, si bien, en comarcas con hábitats desfavorables, como la de Sayago (Zamora), el peso de los animales adultos se reduce a 40-50 kg. en los machos y 28-30 en las hembras.

Además del Churro genuino, explotado para la producción de leche en toda la Comunidad Autónoma de Castilla y León, existen otras dos variedades de aptitud cárnica en otras regiones.

Es una raza muy precoz, llegando a observarse partos a los diez meses de edad, siendo la norma general en edades entre los catorce y dieciséis meses. La reproducción se lleva a cabo durante todo el año, si bien, la paridera se concentra en los meses de noviembre a marzo.

Considerando la prolificidad (135-150 corderos por cada 100 partos) y el intervalo entre partos (nueve meses), es posible obtener dos corderos por oveja y año.

Por su especialización en la producción de leche, el cordero se retira a los 25-35 días de edad para ser sacrificados como lechazos (10-12 kg. de peso vivo). En las zonas donde no se practica el ordeño, principalmente en algunas comarcas de Zamora y Salamanca, se suelen criar a hierba. Aún más frecuente es el acabado hasta los 25 Kg. de peso, aproximadamente, en cebaderos especializados, si bien los resultados en este aspecto no suelen ser espectaculares.

Es una raza excelente para la producción de leche, con rendimientos medios de 150 litros por período de lactación. Además merecen ser destacadas, la facilidad y la rapidez en el ordeño y la correcta adaptación al ordeño mecánico.

La leche de las ovejas Churras se destina prácticamente en su totalidad a la elaboración de queso de tipo manchego de alta calidad y en algunas zonas determinadas para tipos locales (Villalón, Burgos, etc.).

En cuanto a la producción de lana, el vellón es de tipo «basto o colchonero» y se destina a la fabricación de alfombras y tapices. Produce al año entre 1,8 y 3 kg., con una finura de 40-45 micras y 15 a 30 cm. de longitud.

La raza Castellana. Debe su nombre a Castilla la Vieja, región de donde es autóctona. Es una raza de tamaño medio, con un peso de 40-50 kg. para las hembras y 65-80 para los machos.

Se explota atendiendo a sus aptitudes principales: producción de carne o de leche y carne, distribuyéndose geográficamente de la forma siguiente: la Castellana de aptitud leche-carne, en el sur de las provincias de Zamora y Valladolid, en el noreste de Salamanca, norte de Avila y noroeste de Segovia; la Castellana de aptitud cárnica en el norte de Salamanca y la Castellana variedad negra (de aptitud leche-carne), en el oeste de Zamora. Además, existe la variedad Roya, que se explota en el sureste de Soria, además de otras provincias de otras Comunidades Autónomas.

Es una oveja de ciclo ovárico continuo, con partos durante todo el año, pero concentrados en febrero y marzo, salvo la variedad Roya en la que se concentran en diciembre y enero.

La prolificidad media es de 125-130 corderos por cada 100 partos y el intervalo entre partos se estima en ocho meses, por lo que se pueden obtener 1,9 corderos por oveja y año.

En los rebaños explotados para la producción de leche, el cordero se sacrifica como lechal o lechazo (11 a 13 kg. de peso vivo y veinticinco a cuarenta días de edad). Ahora es frecuente también el acabado en cebaderos hasta alcanzar un peso de 30 kg.

Los rebaños de aptitud cárnica producen corderos pascuales, acabados a veces a hierba (principalmente los nacidos de diciembre a febrero), y más frecuente en cebaderos hasta los tres-cuatro meses de edad, en que alcanzan un peso vivo de 24 a 30 kg.

La variedad Roya produce corderos de tipo «ternasco», acabados en el aprisco sin salir al pasto y sacrificados a pesos de 23-25 kg. vivo, con dos-tres meses de edad.

La carne de cordero castellano es de alta calidad y el rendimiento a la canal es aproximadamente del 50 por 100.

En los rebaños seleccionados hacia esta producción y bien manejados, se alcanzan producciones medias de leche por oveja superiores a los 100 litros, en un período de lactación de 150 días y un contenido en materia grasa del 8 por 100. Toda la leche se destina a la elaboración de queso, sobre todo de tipo manchego.

El vellón de la oveja Castellana, con un peso de 1,6 a 3 kg., es de lana entrefina, con una finura de 24-28 micras y 7-8 cm. de longitud.

La raza Merina. Está caracterizada por su alta rusticidad, que le permite una fácil adaptación a medios difíciles, y su gran instinto gregario; ha sido considerada tradicionalmente como apta exclusivamente para la producción de lana, aunque actualmente ha cambiado este concepto, siendo la raza Merina el origen de la mayor parte de las razas que en el mundo se explotan para producción de carne.

Se distribuye geográficamente por Extremadura y las provincias occidentales de Andalucía, por el sur de Salamanca y Segovia, la zona central de Avila y el norte de León, Palencia, Soria y Cuenca.

Su ciclo ovárico es continuo, cubriéndose las ovejas en cualquier época del año, salvo en los rebaños que trashuman, en los que los partos se concentran en los meses de noviembre y diciembre normalmente. La prolificidad media es baja (110-115 corderos por cada 100 partos) y el intervalo entre dos partos de ocho meses.

Tradicionalmente, se sacrificaba los corderos con una edad avanzada y su carne no era demasiado apreciada debido a la creencia popular de que su sabor era similar al de las grasas secretadas por la piel. En la actualidad ya no se piensa así. Los corderos se sacrifican a edades de noventa-ciento veinte días, con pesos de 24 a 30 kg. y su carne es de excelente calidad. El rendimiento a la canal en matadero es del 49 por 100.

Tiene una buena capacidad lechera, pero un período de lactación corto. Sólo en algunas zonas, en épocas muy favorables (primavera), y durante breve tiempo, es sometida la oveja a ordeño después de retirar el cordero. Esta leche se destina a la producción de queso, generalmente de tipo artesano.

Es la Merina, la productora de lana por excelencia, dada la extensión y densidad de su vellón, la buena uniformidad, la ausencia de defectos de garra o pelo muerto, la finura de la fibra, así como su ondulación y resistencia. Sus características son: peso del vellón 2,5-5 kg., finura 16-22 micras, y longitud 7-9 cm.

Potencialidad de los recursos forrajeros espontáneos y su relación con la cabaña ganadera

La potencialidad de los recursos espontáneos fue estimada asociándola a la superficie agrícola pastable (SAP), en la que se incluyen: prados naturales, pastizales, barbechos, rastrojeras, eriales a pasto, monte abierto y asociaciones de monte abierto con barbecho o cultivos herbáceos (cuadro nº 5).

El porcentaje representado por la SAP sobre la superficie geográfica es, en Castilla y León, el más elevado de todas las Comunidades Autónomas, después de Extremadura (72 por 100), concretamente el 71,3 por 100. Las rastrojeras, sobre

CUADRO 5

RECURSOS FORRAJEROS Y SU UTILIZACION POR EL GANADO OVINO EN 1982

Recursos	Superficie agrícola pastable (% de la superficie geográfica)		Ovinos adultos por Ha. de superficie agrícola pastable	
	Castilla y León	España	Castilla y León	España
Prados naturales	4,9	2,9	7,0	9,1
Pastizales	11,7	10,3	2,9	2,6
Barbechos	12,2	9,4	2,8	2,8
Rastrojeras	25,8	6,2	1,3	4,2
Erial a pastos	8,4	7,2	4,1	3,7
Monte abierto	7,5	8,0	4,6	3,3
Monte abierto y as.	0,8	0,9	42,8	29,3
SUPERFICIE PASTABLE	71,3	44,9	0,48	0,59
SUPERFICIE GEOGRAFICA	100,0	100,0	0,34	0,26

FUENTE: Elaboración propia con datos del "Anuario de Estadística Agraria" de 1982. Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación.

todo las de cereales, son el elemento que agrega a la SAP el mayor porcentaje (25,8 por 100 de la superficie geográfica).

De todos los aprovechamientos considerados, sólo el monte abierto y sus asociaciones con barbechos o cultivos herbáceos, representan en Castilla y León un porcentaje sobre la superficie geográfica inferior a la media nacional, lo que dá idea de la alta potencialidad de los recursos espontáneos de esta Comunidad Autónoma. Además, aunque la carga ganadera ovina en relación con la superficie geográfica (cuadro nº 5), es superior a la media de España (0,34 cabezas/ha. en Castilla y León y 0,26 en España), la relativa a la superficie pastable es sensiblemente inferior (0,48 cabezas/ha. en Castilla y León y 0,59 en España).

Es conveniente destacar en este punto, las posibilidades que diversos subproductos agrícolas tienen en la alimentación de estos animales. En este sentido, tienen importancia en la Comunidad castellano-leonesa los residuos del cultivo de la remolacha azucarera, sobre la que están llevándose a cabo experimentos de ensilado con muchas posibilidades de éxito, a pesar de algunos problemas patológicos (la listeriosis) que lleva asociados. También actualmente, se comienza a utilizar con cierto éxito la paja de cereales tratada con amoníaco para incrementar su proteína bruta, como sustituto de otros productos forrajeros de mayor valor económico.

LA ESTRUCTURA DE LAS EXPLOTACIONES

En el cuadro nº 6 aparece el número de explotaciones agrarias que realizan alguna actividad con ganado ovino. Estos datos proceden de los Censos Agrarios disponibles, que, lamentablemente, corresponden a los años 1962 y 1972 y por tanto no son indicativos de la situación actual, pero sí orientativos de la estructura empresarial ovina, por lo que nos ha parecido importante incluirlos en este trabajo.

CUADRO 6
EXPLOTACIONES AGRARIAS CON GANADO OVINO
(Cientos de explotaciones)

	Año 1962		Año 1972	
	Castilla y León	España	Castilla y León	España
Sin tierras	44 (7,5%)	340 (8,2%)	30 (13,5%)	158 (6,8%)
De 0 a 20 has.	363 (61,7%)	2.766 (66,8%)	101 (45,3%)	1.560 (67,0%)
De 20 a 70 has. ...	156 (26,5%)	732 (17,7%)	67 (30,0%)	378 (16,2%)
Más de 70 has. ...	25 (4,3%)	302 (7,3%)	25 (11,2%)	232 (10,0%)
TOTAL	588	4.140	223	2.328
Cabezas por explot.	47	38	101	58

FUENTE: I.N.E., "Censos agrarios de 1962 y 1972".

El número de explotaciones ovinas de Castilla y León, constituyen, en 1972, el 9,6 por 100 de las de España, cifra inferior a la de 1962, del 14,2 por 100. Estas cifras contrastan con las referentes al número de animales, donde la región aporta al conjunto del país un 17,1 por 100 en 1962 y un 16,6 en 1972. Lógicamente, la

explotación ovina es muy superior en la Comunidad castellano-leonesa que en España: 101 cabezas frente a 58 en el año 1971. A pesar de ello, las cifras de tamaño de las explotaciones son muy exiguas.

Es también destacable el gran número de explotaciones ovinas existentes y también la proporción de éstas que cesó en la actividad desde 1972 a 1983, más de 36.000. Esperemos que los datos del nuevo censo agrario, próximo a publicarse, arrojen alguna luz sobre este aspecto, en cuanto a confirmación de las cifras, que a todas luces parecen exageradas.

DISCUSION Y CONCLUSIONES

La elevada proporción de superficie ocupada por pastizales, eriales, rastrojeras, montes, etc., aporta recursos espontáneos de bajo coste, que sólo pueden ser utilizados por rumiantes y en muchos casos, únicamente por el ganado ovino. Sin embargo, la tendencia de estos últimos años, apunta hacia la infrautilización de estos recursos, a costa de otros cuya obtención exige mayores aportes de energía fósil.

Por otra parte, se observa una estacionalidad en la producción forrajera, sobre todo en lo que podríamos denominar Tierras Altas y en La Montaña. En muchos países, esta estacionalidad se ha resuelto con desplazamientos ganaderos a fin de aprovechar los forrajes en el momento en que se producen. Esta era la idea que servía de motor al Honrado Concejo de la Mesta, organización que funcionó eficientemente durante siglos. En la actualidad, los sistemas de producción con movimientos ganaderos están en decadencia sin que se hayan encontrado alternativas para la utilización de estos forrajes, por lo que irremisiblemente se pierden. Desde nuestro punto de vista, es necesaria una estratificación de la producción ovina de carne, con permanencia de los progenitores en los lugares de acceso difícil y el terminado de los corderos de carne en otras zonas donde la producción forrajera sea más constante y más intensa.

A pesar de las dificultades, el censo de animales aumenta en los últimos años. Estos incrementos se producen gracias a las ovejas de leche y en base al estímulo de los elevados precios de este producto y del correspondiente cárnico, el lechazo, además de que la producción láctea permite unos ingresos constantes en el tiempo. De esta manera, la especulación láctea, resulta en estos momentos mucho más rentable que la cárnica, aunque esta situación puede ser muy distinta después del ingreso de España en la Comunidad Económica Europea. De cualquier manera, el censo ovino alcanza dimensiones considerables y constituye un sector importante en la economía de Castilla y León.

Las producciones se fundamentan sobre todo en tres razas. Dos de ellas, la Churra y la Castellana, son productoras de leche; la Merina actualmente se utiliza para producción de carne. Mientras que la evolución de esta última es decreciente, las anteriores se desenvuelven de manera creciente, debido, sobre todo, al aumento del número de cabezas por rebaño, ya que el número total de rebaños ha disminuido drásticamente.

Sin embargo, los problemas técnicos de manejo de esos animales no están en absoluto resueltos en la Comunidad Autónoma de Castilla y León, en la que la ganadería ovina tiene caracteres específicos que le distinguen de las demás. Es por lo que resulta necesario impulsar la investigación científica y técnica en este sector en

aspectos como la mejora de las razas existentes, el incremento de la eficacia de utilización de los recursos vegetales y la elaboración de sistemas de producción, sobre todo con animales de aptitud cárnica, a fin de dar respuesta a los más importantes problemas que se plantean en la región.

BIBLIOGRAFIA

- (1) BATICLE, Yves: *L'élevage ovin dans les pays Européens de La Méditerranée occidentale*. Université de Dijon. 1974.
- (2) BUXADE CARBO, Carlos: *Perspectivas de la ganadería española*. Ed. Instituto de Empresa. 1982.
- (3) CALCEDO ORDÓÑEZ, V.: *Presente y futuro de la oveja de aptitud lechera*. Conferencias de los ciclos agrario y ganadero de la V Feria Regional de Muestras de Castilla y León. Valladolid, 1969.
- (4) COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPEENES: *Analyse comparative des structures agricoles au niveau régional de l'Espagne, de la France, de la Grèce, de l'Italie et du Portugal devant les perspectives de l'élargissement de la CE. II Structure des facteurs: Terre, travail et résultats du système de production*. Informations sur l'agriculture. 1983.
- (5) CONSEJO GENERAL DE CASTILLA Y LEÓN: *La ganadería ovina en Castilla y León ante la integración española en la CEE*. Burgos, 1980.
- (6) ESTEBAN MUÑOZ, C. y TEJÓN TEJÓN, D.: *Catálogo de razas autóctonas españolas. Especies ovina y caprina*. Ministerio de Agricultura. Madrid, 1980.
- (7) GONZÁLEZ GRAU, A. y col.: *Estructura de la oferta derivada del sector ovino: Una aproximación regional*. Monografías del Departamento de Economía Agraria del CSIC. Nº 2. Madrid, 1977.
- (8) MANRIQUE PERSIVA, E.: *Aspectos estructurales y económicos indicativos de la importancia de la producción ovina en Aragón*. IV Jornadas de la Sociedad Española de Ovinotecnia. Zaragoza, 1979.
- (9) MARTÍNEZ CORTIÑA, R.: *La ganadería vacuna en la economía española*. Ed. Moneda y Crédito. Madrid, 1969.
- (10) MINISTERIO DE AGRICULTURA, PESCA Y ALIMENTACION: *Anuario de estadística agraria*. Varios años.
- (11) MINISTERIO DE AGRICULTURA, PESCA Y ALIMENTACION. *Boletín mensual de estadística agraria*. Varios números.
- (12) SÁNCHEZ BELDA, A. y SÁNCHEZ TREVIJANO, M. C.: *Razas ovinas españolas*. Ministerio de Agricultura. Madrid, 1979.
- (13) VANDERBERGHE, Natalia: «El sector ovino español». *Zootechnia*. Vol. XXVII. Números 4-5-6. Madrid, 1978.
- (14) ZORITA TOMILLO, E.: *Informe sobre la política científica para la Comunidad Autónoma de Castilla y León*. Burgos, 1983.
- (15) ZORITA TOMILLO, E.: *Ideas básicas para la formulación de un proyecto conjunto de investigación en la EAE y el establecimiento de un esquema para el desarrollo del Centro*. Mimeografiado. 1983.

Evolución y especialización ganadera comarcal en la región castellano-leonesa

por A. Prieto Guijarro, L. Jiménez Díaz, G. Arévalo Vicente y F. Escudero Gil.

I. INTRODUCCION

Esta comunicación informa sobre el crecimiento ganadero de la región castellano-leonesa entre los censos ganaderos de marzo de 1974 y 1982. Toma como base espacial la comarca agraria delimitada por el Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación en 1977 (Mapa 1977) y como referencia la composición ganadera, homogenizada en Unidades Ganaderas UG, de bovino, ovino, caprino y porcino nacional*. Los coeficientes para el cálculo de la UG aparecen en el apéndice A-1.

Se utilizan como instrumentos de análisis los cocientes y coeficientes de especialización, más descriptivos, que permiten una visión general de los ganados en que se encuentra especializada la comarca y de su grado global de especialización. Inscrito en un contexto más teórico, en cuanto trata de explicar las fuerzas subyacentes que motivan el cambio en la estructura regional, se utiliza el método Shift-Share (diferencial-estructural). Ambas técnicas se encuentran íntimamente relacionadas.

II. LIMITACIONES EMPIRICAS Y TEORICAS

Tanto las limitaciones teóricas (consistencia y estabilidad del Efecto Diferencial ED o competitivo) como los empíricos (problemas de agregación), se encuentran ampliamente discutidos en la literatura, sobre todo a lo largo de numerosos artículos en el «Journal of Regional Science» y no serán tratados aquí; pero como manifiestan B. H. Stevens y C. L. Moore (1980) en una revisión crítica de la literatura sobre el método, su persistente aplicación se debe a su facilidad de aplicación con datos publicados, a su coste relativamente bajo y al hecho de que su cuestionable poder predictivo no suele considerarse en términos absolutos.

Esta justificación pragmática permite introducir algunos supuestos sobre la estabilidad del Efecto Diferencial ED que sirvan para establecer, siquiera, proyecciones de la magnitud analizada a corto plazo, indicadores del comportamiento

* No hemos introducido las aves en el análisis por no disponer de información a nivel comarcal.

regional habido en el período de análisis y sugerir estudios adicionales; objeto último de esta comunicación.

La aplicación del método, en el contexto del cambio ganadero ocurrido entre 1974 y 1982, permite una evaluación ordenada del cambio ocurrido en cada comarca. Consiste en comparar el cambio en la UG de la comarca con el que se *habría producido* si la UG se hubiese comportado como lo ha hecho a nivel nacional. Ello constituye el Efecto Total ET o neto. El «Shift-Share» descompone esta diferencia hipotética en dos efectos.

El primer efecto se atribuye al grado en que la composición ganadera de la comarca (estructura ganadera) es diferente a la base nacional. Así, si la comarca se especializa en ganados de crecimiento rápido en la base, esta parte de la diferencia hipotética será positiva o Efecto Proporcional EP positivo, y la comarca se especializa en ganados de rápido crecimiento nacional. La hipótesis que lo sustenta se basa en atribuir parte del cambio hipotético al tirón de la demanda nacional, elasticidades de consumo y/o trasvases de recursos ante cambios de productividad.

El segundo efecto se refiere a la parte de la diferencia hipotética atribuible a elementos intracomarcales o de localización. Explica por qué los mismos ganados en diferentes comarcas evolucionan diferencialmente; lo que constituye el Efecto Diferencial ED. La hipótesis subyacente se basa en que algunas comarcas, a lo largo del tiempo, obtienen ventajas relativas en relación a los mismos ganados en otras comarcas; bien sea en cuanto acceso al mercado, calidad de recursos, tipo y dimensión de unidades productivas, economías externas, etc.

No obstante, el análisis planteado en base a la importancia de la composición ganadera como determinante del crecimiento ganadero total, más bien que sobre aspectos del dinamismo o caída de cada ganado individualmente y de su estabilidad, enmascara las causas subyacentes del distinto comportamiento de un ganado comarcal y nacional, sus desviaciones particulares y el efecto de complementariedad o sustituibilidad entre ganados. Nosotros nos centramos básicamente en el Efecto Diferencial o Competitivo, con el fin de identificar algún tipo de generalizaciones en el comportamiento de cada ganado, y haremos referencia a grupos de comarcas, en vez de a cada comarca, dada la arbitrariedad que toda agregación sectorial y espacial comporta y a posibles defectos en los censos del MAPA. Además, el período de ocho años analizado y las referencias a un punto intermedio —censo de 1978— nos permite mantener el argumento de que un determinado ganado crezca más a nivel comarcal que nacional; sin que haya transcurrido tiempo para desvirtuar sus ventajas locacionales debido a la evolución de la dimensión de explotación, el trasvase de recursos y el agotamiento de las economías externas.

III. ANALISIS Y DISCUSION DE RESULTADOS

El inicio del período considerado en el análisis, 1974-1982, coincide con el comienzo de la crisis del modelo tradicional de desarrollo basado en bajos costes relativos de la energía. Ello lleva a considerar el problema de producir proteínas (leche-carne) en sistema intensivo como un despilfarro, y a aumentar el coste de oportunidad de recursos autóctonos (pastos y razas) para la producción; aumento impulsado por el elevado peso de los piensos en los gastos efectivos de la explotación. Aunque el impacto de los piensos depende en gran medida del tipo de explotación, los «gastos de fuera del sector» representaban el 22 por 100 de la

producción total nacional en 1970 y el 30,9 por 100 en 1982 (en pesetas de 1970); elevándose la participación de los piensos en estos gastos del 50,6 por 100 al 60,3 por 100. Creemos que el análisis de la dinámica ganadera en este período, puede ayudarnos a comprender la respuesta ganadera de la región ante la crisis.

La variable base de análisis es el ritmo comarcal de cambio relativo de un ganado concreto respecto al mismo ganado nacional. El Efecto Diferencial ED para un ganado i de la comarca j G_{ij} , viene dado por:

$$(1) \quad ED_{ij} = G_{ij,t_1} \frac{\sum_j G_{ij,t_1}}{\sum_j G_{ij,t_0}} \cdot G_{ij,t_0}$$

Si el ganado i crece al mismo ritmo comarcal que nacional no existe un cambio favorable comarcal, un diferencial para la comarca positivo y el crecimiento comarcal en ese ganado es proporcional al crecimiento nacional. El Efecto Proporcional viene dado por:

$$(2) \quad EP_{ij} = G_{ij,t_0} \frac{\sum_j G_{ij,t_1}}{\sum_j G_{ij,t_0}} \frac{\sum_i \sum_j G_{ij,t_1}}{\sum_i \sum_j G_{ij,t_0}}$$

La suma de ambos obtiene el Efecto Total ET para el ganado i en la comarca j . Presentamos a continuación los resultados alcanzados para el total ganadero y para cada ganado individual.

Ganado Total. En el Apéndice A-2, se muestran los cambios proporcionales, diferenciales y netos o totales. Se observa que el cambio proporcional es positivo en porcino y negativo en los otros tres ganados —un resultado que muestra a la región intentando seguir el tirón de la demanda nacional en porcino—. Este ganado creció al 166,9 por 100 frente al 131,71 por 100 del promedio ganadero nacional. Los otros ganados, de lento crecimiento, crecieron al 119,2 por 100 (bovino), 105,4 por 100 (ovino) y 111,85 por 100 (caprino) al final del período a nivel nacional.

No obstante, el Efecto Proporcional EP en porcino no consigue contrarrestar el peso de los otros tres ganados de lento crecimiento en las comarcas; por lo que todas las comarcas, excepto seis, de la región tienen un Efecto Proporcional Negativo en el total ganadero. De éstas, sólo en tres —Cuéllar (Sg.), Arlanza (Bu) y Salamanca (sa)— la especialización en porcino contrarresta el peso de los ganados de lento crecimiento. Cuéllar (Sg) con 17,4 por 100 del porcino regional en 1982, eleva su participación en el porcino nacional del 2,02 por 100 en 1974 al 2,29 por 100 en 1982 y Arlanza (Bu), segunda comarca en especialización absoluta y relativa, la eleva del 0,51 por 100 al 0,77 por 100. El Apéndice A-3 muestra la especialización ganadera comarcal a través del cociente y coeficiente (COE) de especialización y el A-4, la participación ganadera comarcal en la nación.

En síntesis, el crecimiento regional se orienta hacia el ganado de mayor demanda nacional; pero sin que consiga alcanzar su ritmo de crecimiento. Ello provoca que en 32 comarcas, el efecto neto se componga de efectos diferenciales y proporcionales negativos y en 42 de las 59 comarcas, el efecto neto del total ganadero sea negativo. El cuadro 1 muestra que la región se compone de un 31,89 por 100 de porcino, frente al 41,96 por 100 nacional y con un ritmo de cambio menor; mientras mantiene el bovino a un 42 por 100 frente al 37,26 por 100 nacional.

CUADRO 1
COMPOSICION GANADERA REGIONAL Y NACIONAL (U.G.)

	Año	Bovino (%)	Ovino (%)	Caprino (%)	Porcino (%)	Total (Miles)
CASTILLA-LEON	1974	42,17	29,77	3,38	24,68	1.402
	1978	45,03	26,28	2,06	26,63	1.348
	1982	42,34	23,85	1,92	31,89	1.729
NACIONAL	1974	41,17	21,66	4,06	33,11	7.570
	1978	41,84	18,51	3,42	36,17	7.970
	1982	37,26	17,33	3,44	41,96	9.970

La región —cuadro 2— participa de forma decreciente en el ganado nacional, 18,5 por 100 en 1974 y 17,3 por 100 en 1982; mantiene aproximadamente la participación en el porcino al 13 por 100; descienden el ovino y caprino y aumenta el bovino. Se esperan, por tanto, ventajas locacionales en este ganado.

De otro lado, el tirón de la demanda nacional en porcino se observa en el cuadro 3; donde se encuentra estabilizado el consumo de bovino y ovino-caprino, mientras de aves, porcino y otras carnes, se consume más y a ritmo creciente.

Ganado bovino. En este ganado la región aumenta su participación en el ganado bovino nacional del 18,9 por 100 en 1974 al 19,7 por 100 en 1982. Crece al 123,79 por 100 frente al 119,2 por 100 en la nación. Se produce un fenómeno creciente de especialización regional. El cociente de especialización pasa de 1,02 en 1974 a 1,14 en 1982. En consecuencia, se hipotetizan ventajas locacionales para este ganado indicadas a través del Efecto Diferencial ED.

Si consideramos la relación entre ED y EP con el fin de identificar las comarcas dinámicas y sugerir cuestiones de ventajas comparativas e infraestructura ganadera comarcal, 29 comarcas tienen Efecto Diferencial ED positivo y en 24 de ellas el Efecto Total ET o neto es positivo. Es decir, en estos 24, las hipotéticas ventajas locacionales superan deficiencias estructurales (composición ganadera). En un intento de generalizar alguna hipótesis de ventaja locacional para estas comarcas, se han obtenido las *cargas ganaderas*, el porcentaje de *razas autóctonas* y la *especialización absoluta y relativa* de las comarcas de la región.

Con los indicadores sobre cargas ganaderas, razas y especialización se obtienen dos grupos dinámicos de comarcas diferenciados. En el primero existe una especialización relativa creciente, asociada a Efectos Diferenciales positivos —mayores que el Efecto Proporcional negativo— y a una elevada componente ganadera autóctona. Son las comarcas del sur de la región, con elevadas cargas ganaderas, de Avila, Salamanca, Sayago de Zamora y Segovia. Este grupo de ganadería extensiva autóctona —17 comarcas— crece al 140,21 por 100 frente al 123,79 por 100 de la región; tiene una carga ganadera de 1,21, frente al 1,08 regional y su ganadería autóctona es muy superior al promedio regional. En 1974 tenían el 44,6 por 100 del ganado regional y el 8,46 por 100 nacional. Estas participaciones se elevan al 50,5 y 9,95 por 100 respectivamente en 1982, lo que supone una concentración creciente. Sólo Sanabria (Za) y Aliste (Za) mantiene aproximadamente su ganado bovino entre ambos censos. El cuadro 4 muestra las peculiaridades del grupo de razas autóctonas y queda reflejado en el Mapa-I delimitadas por el trazado grueso.

CUADRO 2
PARTICIPACION GANADERA DE LA REGION CASTELLANO-LEONESA EN EL TOTAL NACIONAL (U.G.)

Ganado	Bovino (%)		Ovino (%)		Caprino (%)		Porcino (%)		Total (%)						
	1974	1978	1974	1978	1974	1978	1974	1978	1974	1978					
Año	1974	1978	1974	1978	1974	1978	1974	1978	1974	1978					
Región	18,9	18,2	19,7	25,5	24,0	23,9	15,4	9,9	9,7	13,8	14,5	13,2	18,5	16,9	17,3
Total nacional (miles de U.G.)	3.117	3.335	3.715	1.639	1.475	1.728	307	278	343	2.507	2.883	4.184	7.570	7.970	9.970

FUENTE: MAPA. Censos ganaderos en marzo de cada año.

CUADRO 3
CONSUMO PER CAPITA NACIONAL

	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981
Bovino	12,0	12,0	14,0	13,8	13,0	12,7	11,5	11,2	12,1
Ovino + Caprino	4,2	4,5	4,2	4,2	4,0	3,8	3,6	3,7	3,7
Porcino	17,8	19,8	18,8	19,6	20,5	22,7	26,2	25,9	27,3
Aves de corral	10,0	17,1	17,9	19,6	20,4	20,7	20,6	21,0	23,7
Otras carnes (conejo + caza)	1,2	1,5	1,6	2,9	3,3	3,4	3,4	3,4	3,7
Equino	0,3	0,3	0,3	0,3	0,2	0,3	0,2	0,3	0,3
Despojos comestibles	5,1	3,7	3,6	3,8	3,9	3,7	3,7	3,8	6,9
Total	50,6	58,9	60,4	64,2	65,3	67,3	69,2	69,3	77,7

FUENTE: MAPA. Anuario de Estadística Agraria.

El segundo grupo, menos dinámico, se sitúa en la zona centro de la región. Es una ganadería basada en razas extranjeras, de complemento con la explotación agrícola, aprovechando los regadíos, de tipo familiar. Las comarcas tienen una especialización absoluta intermedia en el orden regional y no se encuentran especializadas relativamente en este ganado. Su dinamismo puede obedecer a ese carácter de complementariedad provocado por el regadío a través del reempleo, dentro de la explotación familiar. El grupo participa en la región con el 16,2 por 100 en 1974 y 18,05 por 100 en 1982 y en el bovino nacional con el 3,07 por 100 y 3,56 por 100 respectivamente (ver cuadro 4).

Existe un tercer grupo de comarcas que coincide sensiblemente con el norte de la región —sobre todo León y norte de Palencia— donde la ganadería vacuna se ha estabilizado. El ganado bovino en León sólo incrementa un 0,96 por 100; a pesar de que todas sus comarcas —excepto La Cabrera— se encuentran muy especializadas. La periferia montañosa de la provincia tiene cargas ganaderas bajas —del orden de 0,6— mientras la zona centro superiores a la unidad. Tierras de León, El Páramo, Esla-Campos y Sahagún muestran cierto dinamismo, pero sólo Esla-Campos con un incremento del 26,7 por 100 supera el crecimiento regional y nacional. Es posible intentar una explicación de este fenómeno en base a la sustituibilidad con el ovino-caprino y a una caída en las ventajas comparativas que esta zona tiene para las razas extranjeras de leche.

En síntesis, el fenómeno de mayor concentración ganadera vacuna por hectárea dedicada potencialmente a este ganado —prados naturales + cultivos forrajeros— que en general muestra la región, puede observarse a través de los ajustes mínimos cuadráticos entre la U.G. de ganado reproductor— hembras de doce a veinticuatro meses y ganado de veinticuatro meses y más— y la superficie citada. Los resultados, donde el ajuste potencial mejora el lineal con una elasticidad mayor que 1, se presentan a continuación.

Lineal. U.G. Bovino = 1.852,78 + 0,9093	(Superficie dedicada a bovino)	R^2	F	n
«t» (1,63) (10,86)		0,674	118,04	59
Potencial. U.G. Bovino = 0,616	Superficie de bovino	R^2	F	n
		0,731	155,2	59

CUADRO 4
COMARCAS GANADERAS DE BOVINO

Efecto diferencial + en comarcas de crecimiento mayor que el nacional (119,2%)

RAZAS AUTOCTONAS

N.º Comarca	Ganad. Autoc. % 1982 (1)	Espec. Abs. 1982	Carga Gen. 1982 (2)	Coc. Esp. 1982	Efectos		U.G. de bovino		Crec. 1982/74 x 100
					Dif.	T.	1974	1982	
2. Avila (Av)	51,8	1ª	1,51	1,81	+	+	25,992	43,583	167,68
3. Barco de Avila (Av)	55,1	6ª	1,03	2,21	+	+	18,842	28,108	148,18
5. V. B. Alberche (Av)	42,6	19ª	1,50	1,83	+	+	10,429	14,962	143,47
32. Virigudino (Sa)	73,5	4ª	0,91	1,60	+	+	25,399	35,306	139,01
33. Ledesma (Sa)	75,0	15ª	1,64	1,71	+	+	10,883	17,874	164,24
36. La Fuente S. E. (Sa)	86,8	3ª	2,81	2,02	+	+	24,181	35,560	147,06
37. Alba de Tormes (Sa)	61,1	10ª	1,29	1,51	+	+	12,410	21,977	177,09
38. Ciudad Rodrigo (Sa)	81,3	2ª	1,44	1,88	+	+	22,013	36,498	165,80
39. La Sierra (Sa)	73,9	9ª	1,22	1,87	+	+	17,451	23,113	132,45
42. Segovia (Sg)	50,8	5ª	1,49	1,38	+	+	21,965	31,738	144,49
58. Sayago (Za)	32,6	22ª	0,78	1,19	+	+	11,637	13,551	123,73
4. Gredos (Av)	77,7	18ª	1,13	2,19	-	-	13,792	14,648	110,40
6. Valle Tiétar (Av)	34,9	25ª	0,93	1,59	-	-	10,964	11,475	112,10
34. Salamanca (Sa)	42,5	17ª	1,37	1,05	+	+	10,785	13,923	144,71
35. Peñaranda B. (Sa)	39,3	35ª	1,35	0,91	+	+	4,203	7,181	201,50
54. Sanabria (Za)	59,0	34ª	0,57	1,41	+	+	8,771	8,274	96,81
56. Aliste (Za)	52,6	23ª	0,73	1,29	-	-	13,910	13,193	99,61
17 COMARCAS									140,21

RAZAS EXTRANJERAS

N.º Comarca	Reg./ S.A.U. % 1982	Espec. Abs. 1982	Carga Gan. 1982 (2)	Coc. Esp. 1982	Efectos		U.G. de bovino		Crec. 1982/74 x 100
					Dif.	T.	1974	1982	
1. Arévalo-Madr. (Av)	14,2	24 ^º	2,08	0,89	+	+	8.159	13.119	160,79
23. Esla-Campos (Le)	14,9	11 ^º	1,93	1,52	+	—	17.257	21.865	126,70
26. Campos (Pa)	10,7	27 ^º	0,55	0,83	—	—	10.354	11.307	109,20
40. Cuéllar (Sg)	5,1	13 ^º	1,58	0,39	+	+	11.502	18.597	161,68
50. Tierra Campos (Va)	3,5	31 ^º	0,56	0,61	+	+	5.832	9.214	157,45
51. Centro (Va)	9,6	30 ^º	1,13	0,73	—	—	8.302	9.561	115,17
52. Sur (Va)	15,9	29 ^º	1,55	1,04	+	+	7.481	9.869	131,92
55. Benavente-V. (Za)	14,6	21 ^º	1,32	0,90	+	—	11.992	14.727	122,81
57. Campos-Pan (Za)	6,2	20 ^º	0,85	0,73	+	+	9.786	14.854	151,79
59. Duero-Bajo (Za)	11,7	32 ^º	1,75	0,99	+	+	5.119	9.008	175,97
10 COMARCAS	10,0		1,13	0,76	+	+	95.784	132.125	137,93
CASTILLA-LEON	6,0		1,08	1,14	+	—	591.221	731.843	123,79
NACIONAL							3.116.665	3.715.076	119,20

(1) Calculado sobre el número de U.G. del ganado reproductor.

(2) Calculado según el número de U.G. del ganado reproductor sobre la superficie de prados naturales + cultivos forrajeros.

FUENTE: MAPA. Censos ganaderos - Anuario de estadística agraria. Elaboración propia.

El indicador de concentración entre ganado reproductor y superficie —Índice de Gini— es de 0,3666; superior al de ovino como posteriormente veremos.

Ganado ovino. Este ganado, que crece sólo al 105,4 por 100 nacional, decrece en la región al 98,75 por 100 en 1982. Representaba en 1974 el 25,46 por 100 del ovino nacional y decae al 23,86 por 100 en 1982. No obstante, en todas las comarcas de León y Zamora se produce una especialización creciente y en conjunto pasan de una especialización relativa del 0,91 a 1,25 y del 1,49 a 1,78 respectivamente. Por el contrario, las comarcas de Salamanca, Avila y Segovia, más dinámicas en bovino, pierden especialización en el período de análisis. Así, se ha producido una sustituibilidad entre ovino-bovino, claramente manifestada en León, y bovino-ovino en Salamanca y Avila; mientras en Zamora y Segovia ocurre un proceso de complementariedad. Las características agrarias de las comarcas en cuanto a sus superficies de cereales, leguminosas y pastos potencialmente dedicados a ovino parecen ofrecer alguna explicación.

De las 59 comarcas tan sólo 20 tienen Efectos Diferenciales positivos y en éstas, sólo 5 tienen el Efecto Diferencial mayor que el Efecto Proporcional —negativo—; lo que comporta un Efecto Total positivo. En base a ED, se pueden establecer dos grupos de comarcas diferenciadas. El primer grupo tipifica a una ganadería ovina basada en altas cargas ganaderas —los mayores— con una participación elevada dedicada a cereales y leguminosas y escasos pastos dedicados al ovino; donde el fenómeno de complementariedad con el vacuno es el efecto predominante. El segundo grupo se identifica con una elevada participación de pastos en la SAU y admite menor carga ganadera; pero también especializado en ovino. Las 20 comarcas —recogidas en el cuadro 5— crecen al 119,1 por 100 frente al 105,4 por 100 nacional y representan el 34,55 por 100 del ovino regional en 1974 y el 41,67 por 100 en 1982 y el 8,8 por 100 y 9,94 por 100 respectivamente del ovino nacional.

El Mapa 2 de dinamismo y especialización del ovino, muestra que prácticamente toda la zona Este de la región se encuentra especializada en ovino —zona punteada— pero con descensos significativos de ganado. Burgos, Palencia y Soria descienden su participación en el ovino nacional del 8,65 por 100 en 1974 al 7,44 por 100 en 1982. La tendencia a especializarse en porcino, sobre todo en Burgos y Soria, de mayor tirón nacional, parece influir significativamente en este comportamiento. Otra zona significativa de caída del ovino es el Sur de la región —comarcas en la zona montañosa de Avila y Salamanca—. Aquí, la vocación bovina hace incompatibles ambos ganados.

A semejanza del bovino, también en el ovino parece existir cierta relación entre el ganado reproductor y las superficies potencialmente dedicadas a ovino. Los ajustes mínimo-cuadráticos se presentan a continuación.

Lineal. U.G. Ovino = 442,58 + 0,07	Superficie dedicada a ovino	R ²	F	n	
«t» (0,44) (6,51)		0,426	42,4	59	
Potencial. U.G. Ovino = 0,09	Superficie dedicada a ovino	0,98	R ²	F	n
			0,473	51,11	59

El indicador de concentración —Índice de Gini— entre ovino reproductor (mayor de doce meses) y los pastos dedicados potencialmente a ovino —pastizales +

CUADRO 5

COMARCAS GANADERAS DE OVINO

Efecto diferencial + en comarcas de crecimiento mayor que el nacional (105,4%)

N.º Comarca	Espec. Absol. 1982	Carga Garn. 1982 (1)	Coc. Especia. 1982	Efectos		% Cult./SAU		U.G. de ovino		Crec. 1982/74 x 100
				Dif.	T.	Cereal + L. 1982	Pastos 1982	1974	1982	
57. Campos-Pan (Za)	1º	0,17	2,05	+	—	42,24	4,35	18,242	19,509	107,0
1. Arévalo-Madrigal (Av) ..	3º	0,15	2,22	+	+	55,13	1,81	12,565	15,137	120,5
23. Esla-Campos (Le)	15º	0,15	1,55	+	—	44,95	2,40	8,415	10,386	123,4
55. Benavente y Valles (Za).	16º	0,14	1,32	+	+	26,70	10,75	7,331	9,996	136,3
22. El Páramo (Le)	33º	0,13	1,59	+	+	35,59	6,45	3,715	5,709	153,7
52. Sur (Va)	12º	0,11	2,59	+	—	47,61	3,42	10,774	11,478	106,5
40. Cuéllar (Sg)	4º	0,11	0,66	+	—	33,73	4,53	12,842	14,844	115,6
35. Peñaranda de B. (Sa) ..	26º	0,11	1,55	+	+	60,58	3,30	4,682	6,705	143,2
41. Sepúlveda (Sg)	13º	0,09	1,47	+	—	26,65	14,65	9,788	9,932	114,0
21. La Bañeza (Le)	50º	0,09	1,01	+	—	25,78	6,75	2,094	2,331	111,3
37. Alba de Tormes (Sa) ...	27º	0,08	0,98	+	—	22,35	23,31	6,013	6,627	110,2
58. Sayago (Za)	7º	0,15	2,33	+	—	13,98	30,18	10,224	13,155	128,7
56. Aliste (Za)	17º	0,09	1,80	+	—	14,96	16,70	7,680	9,014	117,3
18. La Cabrera (Le)	43º	0,10	2,21	+	—	5,10	12,76	3,207	3,777	117,8
19. Astorga (Le)	42º	0,09	1,25	+	—	11,27	19,65	3,927	4,279	109,0
16. La Montaña de Luna (Le)	19º	0,07	1,65	+	+	0,50	26,43	4,877	8,358	171,4
3. Barco Av-Piedrahita (Av)	45º	0,05	0,54	+	+	5,37	29,88	2,407	3,191	132,6
42. Segovia (Sg)	21º	0,06	0,68	+	—	10,25	29,41	6,833	7,721	105,7
46. Soria (Sol)	36º	0,06	1,84	+	—	23,91	5,43	4,515	5,181	114,7
54. Sanabria (Za)	40º	0,04	1,60	+	—	4,86	15,22	4,123	4,475	108,5
20 COMARCAS				+	—			144,254	171,805	119,1
CASTILLA-LEON		0,07		—	—	28,65	12,73	417,460	412,243	98,8
NACIONAL								1.639,480	1.727,991	105,4

(1) Calculado sobre el número de U.G. del ganado reproductor sobre la superficie de pastizales + monte abierto + erial + pastos + espartizal + tierras ocupadas por cultivos herbáceos.

FUENTE: MAPA. Censos ganaderos - Anuario de Estadística agraria. Elaboración propia.

monte abierto + erial a pastos + espartizal + tierras ocupadas por cultivos herbáceos es de 0,2676.

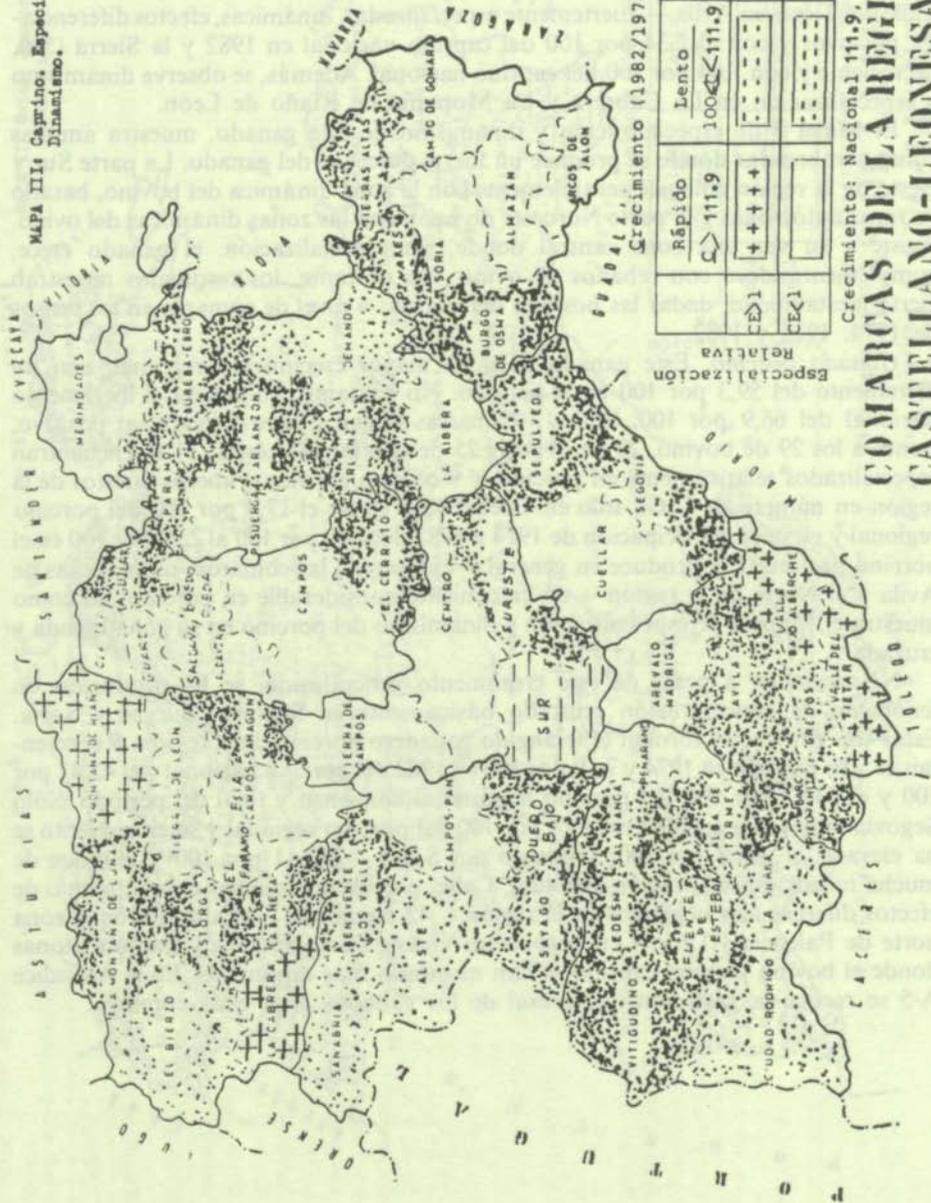
Ganado caprino. En este ganado; la región desciende a un 70,24 por 100 al final del período; mientras a nivel nacional aumenta a un 111,85. La participación regional en el caprino nacional cae del 15,42 por 100 al 9,69 por 100. Tan sólo tres comarcas tienen cierta importancia en el caprino nacional —Valle Bajo Alberche y Valle del Tiétar en Avila—, fuertemente especializadas, dinámicas, efectos diferenciales positivos y con el 2,34 por 100 del caprino nacional en 1982 y la Sierra (Sa), decreciente y con 1,04 por 100 del caprino nacional. Además, se observa dinamismo y especialización en La Cabrera y La Montaña de Riaño de León.

El Mapa 3 de especialización y dinamismo de este ganado, muestra amplias zonas sombreadas donde se produce un fuerte descenso del ganado. La parte Sur y Oeste de la región coincide sensiblemente con la zona dinámica del bovino, basado en razas autóctonas y la parte Noroeste de León con las zonas dinámicas del ovino. Existe a su vez una zona central donde, sin especialización, el ganado crece, complementándose con rebaños de ovino. No obstante, los resultados muestran cierta inestabilidad, dadas las posibles deficiencias a nivel de comarca en los censos de 1974, 1978 y 1982.

Ganado porcino. Este ganado es el de mayor crecimiento regional, con un incremento del 59,3 por 100 en el período. No obstante, no supera el incremento nacional del 66,9 por 100. Sólo 17 comarcas tienen Efecto Diferencial positivo, frente a los 29 de bovino, 20 de ovino y 25 de caprino. De éstas, 11 se encuentran especializados relativamente en porcino, y 9 ocupan los diez primeros puestos de la región en número de U.G., sólo en Cuéllar (Sg) existe el 17,4 por 100 del porcino regional y eleva su participación de 1974 a 1982 del 2,02 por 100 al 2,29 por 100 en el porcino nacional. Se produce en general —excepto en las comarcas montañosas de Avila y el Norte de la región— un crecimiento considerable en porcino, tal como muestra el Mapa-4 de especialización y dinamismo del porcino en su zona rayada y cruzada.

No obstante, a pesar de este crecimiento generalizado, se ha producido un fenómeno de concentración centrado básicamente en Segovia, Burgos y Soria. Estas tres provincias forman el triángulo ganadero porcino de la región. Representan el 5,86 por 100 en 1974 y 7,10 por 100 en 1982 del porcino nacional y el 42,47 por 100 y el 53,87 por 100 del porcino regional al comienzo y final del período. Sólo Segovia representa en 1982 el 25,78 por 100 del porcino regional y su crecimiento se ha elevado al 209,8 por 100, superado por Soria —243,11 por 100—, aunque de mucha menor especialización absoluta. Cabe, por último, señalar el predominio de efectos diferenciales negativos en la región —42 comarcas— localizados en la zona norte de Palencia y León y en la zona sur y oeste de Salamanca y Zamora; zonas donde el bovino y ovino-caprino se han mostrado más dinámicos. En el Apéndice A-5 se recoge la variación intercensal de los ganados para cada comarca.

MAPA IIIa Caprino. Especialización y Dinamismo.



Especialización Relativa

Rápido	Lento	Negativo
$\Delta > 111.9$	$100 \leq \Delta < 111.9$	$\Delta < 100$
++++	-----
CE1	CE1	CE1

Crecimiento (1982/1974) . 100

Rápido	Lento	Negativo
$\Delta > 111.9$	$100 \leq \Delta < 111.9$	$\Delta < 100$
++++	-----
CE1	CE1	CE1

Crecimiento: Nacional 111.9,
COMARCAS DE LA REGION
CASTELLANO-LEONESA

REFERENCIAS

- MINISTERIO DE AGRICULTURA, PESCA Y ALIMENTACION (MAPA) (1977): *Comarcalización agraria de España*. Secretaría General Técnica. Madrid.
- : *Anuario de Estadística Agraria*. Secretaría General Técnica. Madrid. Varios años.
 - : *Censo de la Ganadería Española*. Secretaría General Técnica. Madrid. (Los censos por comarca fueron facilitados por el MAPA al Dpto. de Economía del Centro de Edafología del CSIC de Salamanca.)
 - : *Cuentas del Sector Agrario nº 8*. Secretaría General Técnica. Madrid.
- B. H. STEVENS, C. L. MOORE (1980): *A critical Review of the Literature on Shift-Share as a Forecasting Technique*. Versión corregida del artículo aparecido en «Journal of Regional Science», Vol. 20, nº 4, 1980.

APENDICE A-1

COEFICIENTES PARA EL CALCULO DE LAS U.G.

CANADO ROVINO	DE 12 A 24 MESES				MAYORES DE 24 MESES		
	HENORES de 12 meses	Machos	Hembras		Machos	Hembras	
			Para sacrif.	Para re- predec.		Novillas	Vacas
	0.14	0.5	0.168	0.5	0.88	1.835	1.89

CANADO OVINO	HENORES 12 MESES	MAYORES DE 12 MESES	
		MACHOS	HEMBRAS
	0.04	0.1	0.12

CANADO CAPRINO	HENORES 12 MESES	MAYORES DE 12 MESES	
		MACHOS	HEMBRAS
	0.04	0.11	0.166

CANADO PORCINO	LECHONES	20-50 Kg	Mas 50 Kg	VERRACOS	CERDAS NO CERDAS QUE	
					HAN PARIDO	HAN PARIDO
	0.83	0.252	0.64	0.62	0.564	0.789

APENDICE A-2.

CAMBIO DIFERENCIAL(ED)-PROPORCIONAL(EP) Y TOTAL(ET) DE LAS U.G. POR COMARCAS DE CASTILLA-LEÓN (1974-1982)

COMARCAS/PROVINCIAS	MOVINO			OVINO			CAPRINO			PORCINO			TOTAL		
	ET	ED	EP	ET	ED	EP	ET	ED	EP	ET	ED	EP	ET	ED	EP
Arevalo-Medina	2373	3393	-1421	-1412	1894	-3386	13	32	-19	577	-2285	2782	1550	3114	-1564
Avila	9349	12688	-3252	-6439	-2610	-3838	-698	-379	-319	-2801	-5397	2596	-598	4214	-4884
Barco Avila-Piedrahita	3291	5648	-2357	21	654	-633	-748	-541	-287	-2431	-3145	1114	533	2617	-2884
Gredes	-2938	-1213	-1725	-1654	-891	-763	-286	-148	-147	-668	-981	322	-5538	-3225	-2313
Valle Baio Alberche	1226	2531	-1345	-2273	-1480	-873	-134	496	-638	-426	-774	346	-1689	853	-2462
Valle del Tietar	-2158	-778	-1372	-878	-286	-584	861	1332	-472	-1194	-2146	952	-3353	-1877	-1476
Avila	11151	22181	-11831	-12628	-2639	-9989	-993	801	-1794	-6537	-14648	8111	-9888	5696	-14783
Merindades	-6844	-3943	-2982	-1238	-516	-714	-84	8	-98	-8856	-11331	3275	-16215	-15784	-431
Bereba-Cbro	-481	45	-526	-3827	-2862	-1765	-46	-21	-25	653	-1384	2837	-3781	-3422	-279
Demanda	3568	3936	-368	-3684	-1265	-2419	-525	-297	-228	2884	393	1691	1443	2767	-1324
La Ribera	-4575	-3921	-654	-2236	-395	-1841	38	58	-13	5433	2644	2590	-1340	-1422	82
Arlanza	345	583	-278	-3317	-1625	-1692	-139	-85	-55	15418	18991	4517	12266	9774	2493
Pisuerga	3214	3539	-325	-1836	-352	-1484	-4	8	-12	1888	-75	1875	2373	3119	-746
Paranos	-3758	-3183	-576	-745	-278	-474	-39	-28	-19	-651	-935	284	-5193	-4487	-786
Arlanzan	-4631	-3719	-912	-3845	-1187	-1939	-157	-121	-36	3182	627	2475	-4731	-4320	-411
Burgos	-13284	-6663	-8541	-19921	-7593	-12328	-956	-479	-477	18984	1848	17944	-15887	-13695	-1482
Bierzo	-18216	-7732	-2484	-1236	-511	-725	-678	-349	-321	122	-2562	2684	-12881	-11154	-847
La Montaña de Luna	-4993	-2824	-2172	1934	3218	-1283	-714	-529	-185	-988	-1764	864	-4673	-1895	-2777
La Montaña de Riaño	-8747	-6877	-2678	-978	-166	-811	398	583	-184	-681	-1324	643	-18887	-7845	-2942
La Cabrera	-2888	-2193	-616	-447	397	-844	-48	284	-252	-1624	-2269	643	-4929	-3861	-1868
Astoria	-3858	-2416	-1442	-893	148	-1833	-93	-47	-45	-1882	-3338	1536	-6646	-5661	-985
Tierras de Leon	-5492	-2623	-2869	-3234	-1248	-1987	-1	71	-71	-588	-2779	2271	-9235	-6579	-2657
La Bañeza	-2392	-1581	-891	-427	124	-551	-287	-159	-48	-255	-1365	1118	-3282	-2982	-3888
El Parana	-2128	-918	-1289	816	1793	-977	24	21	-1	1118	251	859	-174	1155	-1328
Esla-Campos	-864	1295	-2159	-697	1517	-2214	8	11	-3	-1468	-3563	2184	-3814	-741	-2272
Sahagun	-648	-19	-629	-1661	-464	-1196	-44	-33	-11	-1141	-1685	464	-3493	-2121	-1373
Leon	-42139	-24997	-17142	-6823	4799	-11622	-1351	-388	-1843	-7148	-28318	13177	-57453	-48824	-16629
El Cerrato	-15349	-13785	-1765	-4381	-2218	-2883	-45	-25	-19	1899	154	945	-18796	-15875	-2922
Campos	-2338	-1835	-1295	-6815	-1294	-4722	68	92	-24	-1635	-3996	2361	-9913	-6233	-3688
Saldaña-Valdavia	-3475	-2485	-1874	-2287	-1898	-1189	38	39	-8	-835	-1318	483	-6559	-4782	-1777
Bueda-Ojeda	-298	-25	-285	-1437	-888	-558	7	8	-1	-192	-288	96	-1912	-1193	-719
Guarda	-685	-392	-293	-486	-142	-264	53	55	-3	-185	-278	85	-1224	-749	-475
Cervera	-2691	-1851	-839	-1197	-773	-424	93	183	-9	-358	-474	124	-4144	-2996	-1148
Avillar	-1227	-734	-493	-599	-389	-298	-25	-17	-8	-614	-816	282	-2465	-1876	-589
Palencia	-26248	-28227	-6828	-16244	-6722	-9522	189	254	-65	-2712	-7889	4296	-45814	-33783	-11311
Vitigudino	1853	5838	-3177	-6346	-2238	-4116	-379	-233	-146	-758	-3412	2654	-5638	-844	-4786
Ledesna	3548	4981	-1361	-3578	-1784	-1874	-483	-299	-184	-492	-1695	1283	-933	1283	-2136
Salamanca	1482	2751	-1349	-1947	-313	-1594	-399	-316	-83	6158	2946	3212	5255	5869	186
Peñaranda de Bracamonte	2933	3459	-526	538	1778	-1232	36	47	-12	5386	4157	1149	8813	9434	-628
Fuente de San Esteban	3711	6736	-3825	-7423	-4944	-2488	-423	-329	-94	998	-588	1497	-3138	963	-4181
Alba de Tormes	5632	7184	-1552	-1293	289	-1582	-6857	-5778	-1887	1687	-593	2288	-832	1118	-1942
Ciudad Rodrigo	7585	18258	-2754	-5775	-3198	-2586	-11188	-9176	-2884	-2812	-4241	2229	-11463	-6348	-5115
La Sierra	128	2311	-2183	-2839	-1217	-822	-3658	-2563	-1886	-1178	-2644	1473	-6731	-4112	-2618
Salamanca	26784	42632	-15928	-27822	-11537	-16286	-23255	-18639	-4616	9716	-5981	15677	-14657	6476	-21133

APENDICE A-2.

CAMBIO DIFERENCIAL(ED)-PROPORCIONAL(EP) Y TOTAL(ET) DE LAS U.G. POR COMARCAS DE CASTILLA-LEÓN (1974-1982)

COMARCAS/PROVINCIAS	BOVINO			OVINO			CAPRINO			PORCINO			TOTAL		
	ET	ED	EP	ET	ED	EP	ET	ED	EP	ET	ED	EP	ET	ED	EP
Ceellar	3448	4887	-1439	-2078	1389	-3379	56	76	-28	29879	11244	17835	38512	17515	12997
Sepalveda	-254	597	-851	-1739	837	-2575	-329	-243	-87	12766	9849	2917	10444	11840	-597
Segovia	2888	5556	-2748	-1779	19	-1798	-66	-35	-32	11057	7968	3890	12028	13587	-1488
Segoria	6881	11039	-5838	-5588	2164	-7752	-348	-242	-138	52982	29868	23841	52975	42663	18912
Pinares	-3678	-2985	-693	-979	-237	-733	-181	-73	-28	-453	-1885	552	-5282	-4300	-982
Tierras Altas y Valle del Ter	2516	2597	-81	-4696	-1638	-3058	-367	-248	-119	4399	2626	1773	1852	3337	-1485
Burgo de Osma	-2269	-1975	-294	-5183	-1733	-3369	-132	-91	-41	889	-430	1319	-6615	-4229	-2386
Soria	-758	-517	-233	-766	422	-1188	5	16	-11	4422	3111	1311	2912	3832	-121
Campo de Godara	773	886	-114	-6897	-2285	-3812	6	73	-67	9684	6281	3323	4286	4955	-669
Almazan	72	119	-47	-2689	-976	-1713	-1	3	-4	12877	18838	1239	9459	9983	-525
Arco de Jalon	-181	-78	-23	-1656	-81	-1575	26	38	-12	544	115	429	-1187	-6	-1180
Soria	-3438	-1953	-1485	-21977	-6538	-15447	-563	-282	-281	31482	21536	9946	5584	12772	-7268
Tierra de Campos	1586	2238	-732	-4262	-517	-3765	6	17	-12	3853	-542	3595	283	1197	-914
Centro	-1374	-335	-1839	-8264	-4180	-4164	4	31	-27	-3788	-8148	4440	-13342	-12553	-789
Sur	16	952	-936	-2712	122	-2835	-29	-3	-26	-2942	-4888	1866	-5668	-3737	-1931
Suroeste	-548	-130	-418	-3145	-1882	-2144	-73	-48	-33	2884	-92	2896	-954	-1263	318
Valladolid	-391	2725	-3117	-18484	-5497	-12988	-92	6	-98	-793	-13591	12798	-19681	-16356	-3325
Sanabria	-3861	-1964	-1897	-955	129	-1885	-591	-341	-258	-2516	-3754	1238	-7123	-5929	-1194
Benavente y Los Valles	-1868	432	-1580	340	2269	-1929	-239	-106	-132	5455	2884	3451	4489	4599	-110
Aliste	-4465	-2725	-1740	-1181	919	-2821	-682	-393	-289	-4684	-7126	2522	-18852	-9325	-1527
Campos-Pan	1965	3189	-1224	-4518	282	-4880	63	123	-68	3875	-1471	4545	585	2124	-1539
Sarago	-928	528	-1456	-311	2379	-2691	-288	-94	-115	-38	-1240	1218	-1478	1573	-3851
Duero Bajo	2266	2986	-640	-1643	-181	-1462	-88	-44	-44	-1788	-4885	3817	-1253	-2124	871
Zamora	-5291	2366	-7658	-8188	5798	-13986	-1745	-855	-890	-486	-16392	15984	-15632	-9882	-8558
CASTILLA-LEÓN	-46855	27105	-73961	-137594	-27754	-189848	-29186	-19784	-9482	95493	-26381	121794	-118863	-46654	-71469

Fuente: MAPA. Censos ganaderos en marzo. Elaboración propia.

APENDICE A-3.

ESPECIALIZACIÓN GANADERA COMARCAL (1974-1978-1982). Censos de marzo

COMARCAS/PROVINCIAS	BOVINO			OVINO			CAPRINO			PORCINO			CQ. E.		
	1974	1978	1982	1974	1978	1982	1974	1978	1982	1974	1978	1982	1974	1978	1982
Aresale-Madrizal	.69	.78	.89	2.82	2.84	2.22	.88	.11	.18	.83	.81	.66	.22	.19	.21
Avila	1.27	1.52	1.81	1.36	1.87	1.14	.88	.73	.64	.45	.39	.25	.19	.23	.33
Barco Avila-Piedrahita	1.88	1.83	2.21	.44	.52	.54	1.81	.94	.53	.38	.28	.15	.33	.35	.45
Credes	1.83	1.83	2.19	.73	.66	.67	.99	1.42	1.87	.15	.17	.87	.34	.36	.45
Valle Bajo Alberche	1.41	1.54	1.83	.86	.58	.55	4.37	5.94	5.35	.17	.12	.89	.31	.40	.46
Valle del Tiestar	1.46	1.46	1.59	.56	.45	.57	3.21	3.55	5.59	.45	.51	.27	.28	.28	.38
Avila	1.35	1.47	1.71	1.11	.99	1.88	1.41	1.65	1.59	.44	.48	.28	.19	.22	.38
Heridades	1.58	1.92	2.87	.35	.32	.44	.31	.17	.49	.79	.36	.33	.24	.39	.48
Bureba-Ebro	.61	.78	.74	1.84	1.98	1.56	.18	.14	.19	1.84	.88	1.87	.19	.17	.13
Demanda	.48	.83	.79	2.35	1.90	1.92	1.56	1.44	1.13	.88	.78	.79	.31	.18	.16
La Ribera	.65	.31	.25	1.64	2.29	1.64	.88	.88	.14	1.13	1.23	1.47	.18	.32	.31
Arlanzán	.25	.28	.21	1.36	1.21	.73	.31	.25	.16	1.78	1.88	1.88	.34	.33	.37
Fiseroa	.56	.85	1.83	2.29	2.13	1.86	.13	.12	.13	.81	.68	.49	.28	.21	.16
Paramos	1.53	1.23	1.39	1.14	1.78	2.12	.33	.46	.59	.33	.39	.22	.25	.24	.34
Arlanzón	.81	.54	.55	1.56	2.88	1.68	.28	.88	.18	.97	1.87	1.22	.12	.22	.28
Burgos	.83	.86	.88	1.42	1.58	1.38	.39	.36	.35	1.81	.93	1.10	.89	.11	.18
Bierzo	1.51	1.46	1.43	.48	.37	.46	1.25	1.18	1.42	.72	.78	.81	.22	.28	.17
La Montaña de Lena	1.65	1.49	1.65	.88	1.37	1.68	.98	.85	.52	.29	.25	.19	.27	.28	.36
La Montaña de Riaño	1.94	1.85	2.86	.53	.56	.78	.48	.87	1.25	.21	.25	.16	.39	.36	.48
La Cabrera	1.86	1.11	1.88	1.32	1.49	2.21	2.79	3.25	4.78	.49	.48	.19	.17	.22	.34
Astorga	1.48	1.46	1.54	.98	1.87	1.25	.28	.13	.31	.66	.51	.48	.16	.21	.24
Tierras de Leon	1.49	1.44	1.66	.93	.91	.97	.24	.25	.34	.52	.61	.48	.28	.18	.25
La Bañeza	1.37	1.44	1.41	.77	.61	1.81	.47	.38	.24	.76	.74	.70	.15	.19	.15
El Paramo	1.48	1.29	1.38	1.88	1.23	1.59	.88	.81	.83	.47	.64	.58	.22	.16	.24
Esla-Campas	1.32	1.33	1.52	1.23	1.48	1.55	.81	.83	.82	.57	.47	.48	.18	.23	.29
Sahagún	1.12	1.13	1.47	1.92	2.28	2.28	.13	.86	.88	.36	.29	.13	.25	.29	.48
Leon	1.49	1.45	1.56	.91	1.83	1.25	.58	.53	.68	.51	.51	.42	.28	.19	.25
El Cerrate	1.38	.47	.59	1.47	2.73	2.55	.18	.16	.17	.33	.81	.88	.26	.32	.27
Campas	.72	.73	.83	2.36	2.83	2.88	.88	.11	.18	.58	.46	.47	.29	.34	.31
Saldaña-Valdavia	1.44	1.53	1.68	1.44	1.41	1.78	.88	.11	.18	.29	.26	.19	.28	.38	.37
Boedo-Ojeda	1.15	1.47	1.68	2.15	1.66	1.98	.83	.83	.18	.18	.21	.18	.31	.32	.41
Guarda	1.58	1.76	1.83	1.29	.94	1.58	.18	.84	.59	.28	.24	.89	.38	.32	.48
Cervera	1.87	2.87	2.25	.85	.48	.73	.13	.23	.61	.12	.11	.84	.36	.45	.46
Aoxilar	1.69	1.89	2.13	.98	.68	.99	.18	.87	.17	.31	.26	.87	.28	.37	.42
Palencia	1.21	1.18	1.21	1.73	2.88	2.28	.88	.12	.22	.38	.42	.39	.24	.24	.28
Vitiqedins	1.25	1.42	1.68	1.46	1.37	1.39	.37	.27	.29	.46	.48	.37	.28	.24	.29
Ledesma	1.28	1.58	1.71	1.58	1.39	1.28	.59	.52	.38	.47	.26	.34	.19	.28	.38
Salamanca	.99	.98	1.85	1.86	1.83	.88	.39	.15	.11	1.84	1.18	1.88	.83	.87	.85
Peñaranda de Bracamonte	.84	.76	.91	1.77	1.63	1.55	.12	.88	.13	.81	1.84	.92	.17	.13	.18
Fuente de San Esteban	1.53	1.77	2.82	1.14	.75	.61	.38	.16	.12	.34	.32	.33	.25	.32	.38
Alba de Tormes	.99	1.25	1.51	.91	.91	.98	4.44	.28	.26	.64	.83	.62	.14	.18	.19
Ciudad Rodrigo	1.11	1.39	1.88	.94	.97	.79	5.16	1.39	1.18	.48	.53	.29	.21	.17	.33
La Sierra	1.48	1.53	1.87	.48	.43	.36	4.46	3.32	3.12	.42	.45	.31	.31	.38	.48
Salamanca	1.28	1.38	1.61	1.11	1.82	.96	2.23	.75	.66	.52	.57	.58	.16	.16	.23

APENDICE A-3.

ESPECIALIZACION GANADERA COMARCAL (1974-1978-1982). Censos de marzo

COMARCAS/PROVINCIAS	BOVINO			OVINO			CAPRINO			PORCINO			C.O.E.		
	1974	1978	1982	1974	1978	1982	1974	1978	1982	1974	1978	1982	1974	1978	1982
Cuellar	.37	.42	.39	.79	.83	.66	.83	.83	.84	2.84	1.85	1.76	.34	.31	.32
Sepalveda	.65	.59	.53	1.79	1.84	1.47	.42	.26	.16	.99	1.12	1.29	.17	.24	.24
Segovia	1.41	1.48	1.38	.84	.76	.68	.18	.87	.87	.78	.66	.87	.17	.28	.14
Segovia	.71	.74	.67	.98	1.81	.82	.12	.89	.87	1.48	1.38	1.44	.16	.14	.19
Pinaros	1.34	.82	1.21	1.28	1.58	1.94	.35	.48	.31	.47	1.82	.48	.28	.18	.24
Tierras Altas y Valle del Ter	.89	.36	.36	3.88	2.62	2.41	.83	.48	.48	.85	.98	1.83	.43	.38	.26
Bureo de Osma	.38	.14	.12	3.89	3.49	3.66	.27	.43	.22	.59	.77	.75	.45	.46	.46
Soria	.45	.37	.28	2.85	2.15	1.84	.13	.84	.13	1.11	1.23	1.36	.26	.38	.38
Campos de Comara	.89	.15	.14	2.66	2.78	2.88	.33	.38	.35	1.13	1.18	1.48	.48	.38	.34
Almazan	.89	.13	.87	2.88	2.68	1.46	.84	.84	.83	1.82	1.23	1.72	.41	.48	.38
Arca de Jalon	.86	.87	.85	3.71	3.78	4.16	.28	1.84	.35	.49	.57	.59	.59	.54	.55
Soria	.29	.26	.24	2.78	2.74	2.32	.35	.48	.27	.85	1.83	1.19	.37	.33	.31
Tierra de Campos	.47	.54	.61	2.17	2.23	2.88	.85	.85	.86	1.81	.99	.97	.28	.23	.19
Centro	.35	.62	.73	1.98	2.17	2.86	.89	.11	.15	1.83	.93	.87	.22	.22	.18
Sur	.77	.92	1.84	2.18	2.44	2.59	.14	.18	.17	.68	.43	.38	.24	.27	.29
Sureste	.48	.38	.48	1.98	2.69	1.74	.21	.13	.17	1.25	1.24	1.29	.28	.29	.25
Valladolid	.55	.61	.69	2.84	2.23	2.11	.11	.11	.13	.99	.98	.89	.23	.23	.19
Sanabria	1.21	1.27	1.41	1.88	1.18	1.68	1.76	1.59	1.92	.68	.54	.31	.13	.17	.29
Benavente y Los Valles	.98	.92	.98	1.14	1.25	1.32	.55	.59	.42	.99	1.88	1.88	.81	.85	.86
Aliste	1.12	1.18	1.29	1.17	1.38	1.88	1.19	1.26	1.24	.72	.57	.48	.89	.16	.25
Campos-Pan	.58	.61	.73	2.84	2.28	2.85	.18	.13	.24	.95	.91	.87	.23	.22	.18
Sayao	1.89	.97	1.19	1.82	2.25	2.33	.55	.56	.49	.48	.44	.33	.22	.23	.38
Duro Bajo	.64	.88	.99	1.32	1.28	1.34	.28	.19	.24	1.33	1.87	.93	.18	.88	.86
Zamora	.91	.92	1.81	1.49	1.68	1.78	.67	.64	.68	.83	.77	.71	.11	.13	.14
CASTILLA-LEON	1.82	1.88	1.14	1.37	1.42	1.38	.83	.59	.56	.75	.74	.76	.89	.11	.12

Fuente: MAPA. Censos ganaderos en marzo. Elaboración propia.

APENDICE A-4

% PARTICIPACION COMARCAL DEL GANADO

COMARCAS/PROVINCIAS	BOVINO			OVINO			CAPRINO			PORCINO			TOTAL		
	1974	1978	1982	1974	1978	1982	1974	1978	1982	1974	1978	1982	1974	1978	1982
Arevalo-Madridal	.26	.28	.35	.77	.74	.88	.83	.84	.84	.32	.29	.26	.30	.36	.39
Avila	.83	.97	1.17	.89	.69	.74	.52	.47	.41	.29	.25	.17	.65	.64	.65
Barco Avila-Piedrahita	.60	.55	.76	.15	.16	.18	.34	.28	.18	.13	.09	.05	.34	.30	.34
Gredos	.44	.45	.41	.18	.16	.13	.24	.34	.28	.04	.04	.01	.24	.24	.19
Valle Baja Alberche	.33	.36	.40	.20	.14	.12	1.03	1.41	1.18	.84	.83	.82	.24	.24	.22
Valle del Tietar	.35	.38	.33	.14	.09	.12	.77	.73	1.16	.11	.10	.06	.24	.21	.21
Avila	2.83	2.92	3.43	2.32	1.98	2.16	2.94	3.28	3.18	.92	.88	.57	2.69	1.99	2.88
Merindades	.74	.59	.64	.17	.18	.14	.15	.05	.15	.37	.11	.18	.47	.31	.31
Bureba-Ebro	.13	.14	.14	.41	.33	.29	.84	.82	.83	.23	.15	.20	.22	.18	.19
Demanda	.89	.21	.28	.56	.48	.49	.37	.36	.29	.19	.18	.28	.24	.25	.25
La Ribera	.17	.06	.06	.43	.42	.40	.82	.81	.84	.29	.22	.36	.26	.18	.25
Arlanza	.87	.87	.89	.39	.30	.30	.89	.86	.86	.51	.45	.77	.29	.25	.41
Pisuerga	.08	.12	.18	.34	.31	.32	.82	.82	.82	.12	.10	.12	.15	.15	.17
Paranos	.15	.07	.06	.11	.10	.09	.03	.03	.03	.03	.02	.01	.18	.06	.04
Arlanzan	.23	.13	.13	.45	.50	.39	.06	.02	.02	.28	.26	.38	.29	.24	.24
Burgos	1.68	1.39	1.58	2.86	2.55	2.42	.78	.58	.64	2.83	1.58	2.06	2.81	1.61	1.86
Bierza	.64	.54	.43	.17	.14	.14	.53	.41	.43	.38	.29	.24	.42	.37	.38
La Montaña de Luna	.56	.49	.48	.38	.45	.48	.38	.28	.15	.18	.08	.06	.34	.33	.29
La Montaña de Riaño	.68	.56	.52	.19	.17	.18	.17	.26	.32	.07	.08	.04	.35	.30	.25
La Cabrera	.16	.09	.10	.20	.12	.22	.41	.25	.47	.07	.03	.02	.15	.08	.10
Astoria	.37	.34	.38	.24	.25	.25	.07	.03	.06	.17	.12	.09	.26	.24	.20
Tierras de Leon	.74	.78	.67	.46	.44	.39	.12	.12	.14	.26	.30	.19	.49	.49	.48
La Bañeza	.23	.25	.19	.13	.11	.13	.08	.07	.03	.13	.13	.09	.17	.17	.13
El Paramo	.31	.27	.29	.23	.26	.33	.00	.00	.01	.18	.13	.18	.21	.21	.21
Esla-Campos	.55	.55	.59	.51	.61	.68	.01	.01	.01	.24	.19	.15	.42	.41	.39
Sahaqun	.16	.13	.16	.28	.26	.25	.02	.01	.01	.05	.03	.01	.14	.11	.11
Leon	4.48	3.91	3.72	2.69	2.80	2.97	1.71	1.44	1.62	1.49	1.38	1.81	2.96	2.78	2.38
El Cerrate	.45	.07	.08	.48	.42	.35	.83	.82	.82	.11	.12	.11	.33	.15	.14
Campos	.33	.38	.38	1.09	1.17	1.82	.84	.85	.87	.27	.19	.17	.46	.41	.36
Saldaña-Valdavia	.27	.22	.21	.28	.21	.21	.88	.82	.81	.85	.84	.82	.19	.14	.13
Besedo-Ojeda	.87	.87	.87	.13	.08	.08	.00	.00	.00	.01	.01	.00	.86	.85	.84
Guardo	.88	.87	.86	.86	.84	.85	.88	.88	.88	.82	.81	.81	.88	.85	.84
Cervera	.22	.28	.17	.18	.05	.05	.81	.82	.84	.81	.81	.80	.12	.10	.07
Avellar	.13	.12	.11	.07	.04	.05	.81	.80	.81	.82	.82	.88	.07	.06	.05
Palencia	1.54	1.85	1.88	2.21	2.00	1.82	.11	.12	.18	.49	.48	.32	1.28	.96	.83
Vitigudino	.81	1.84	.95	.95	1.88	.83	.24	.20	.17	.38	.29	.22	.65	.73	.68
Ledesma	.35	.35	.48	.43	.33	.34	.17	.12	.08	.14	.06	.18	.29	.23	.28
Salamanca	.35	.31	.42	.37	.36	.35	.14	.05	.04	.36	.41	.43	.35	.35	.48
Peñaranda de Bracamonte	.13	.14	.23	.29	.31	.39	.82	.81	.83	.13	.20	.23	.16	.19	.25
Fuente de San Esteban	.78	.99	.96	.57	.42	.29	.15	.09	.06	.17	.18	.16	.51	.56	.47
Alba de Tormes	.48	.58	.59	.37	.37	.38	1.78	.11	.18	.26	.34	.24	.48	.41	.39
Ciudad Roldán	.71	.68	.98	.68	.48	.41	3.29	.68	.62	.25	.26	.15	.64	.49	.52
La Sierra	.56	.57	.62	.19	.16	.12	1.78	1.24	1.84	.17	.17	.18	.48	.37	.33
Salamanca	4.89	4.68	5.23	3.78	3.42	3.11	7.57	2.51	2.14	1.78	1.91	1.64	3.48	3.34	3.25

APENDICE A-4

% PARTICIPACION COMARCAL DEL GANADO

COMARCAS/PROVINCIAS	BOVINO			OVINO			CAPRINO			PORCINO			TOTAL		
	1974	1978	1982	1974	1978	1982	1974	1978	1982	1974	1978	1982	1974	1978	1982
Cuellar	.37	.41	.50	.78	.81	.86	.83	.83	.86	2.82	1.88	2.29	.99	.97	1.38
Sepulveda	.22	.22	.23	.68	.67	.65	.14	.18	.87	.33	.41	.57	.33	.37	.44
Segovia	.78	.75	.85	.42	.38	.42	.85	.84	.84	.35	.33	.54	.58	.51	.62
Segovia	1.29	1.37	1.59	1.88	1.87	1.92	.23	.16	.17	2.76	2.54	3.40	1.83	1.84	2.36
Pinares	.18	.87	.10	.17	.13	.16	.85	.84	.82	.86	.89	.84	.13	.89	.88
Tierras Altas y Valle del Ter	.82	.88	.89	.71	.61	.61	.28	.89	.12	.28	.23	.26	.24	.23	.26
Burgo de Osma	.88	.83	.82	.78	.68	.68	.87	.88	.84	.15	.15	.14	.25	.19	.19
Soria	.86	.84	.85	.28	.25	.38	.82	.88	.82	.15	.14	.22	.13	.11	.16
Campe de Genara	.83	.85	.85	.88	.86	.75	.11	.18	.13	.38	.38	.53	.33	.32	.38
Almazan	.81	.82	.82	.48	.35	.34	.81	.81	.81	.14	.16	.48	.14	.13	.23
Arca de Jalen	.81	.81	.88	.37	.29	.36	.82	.14	.83	.85	.84	.85	.18	.88	.89
Soria	.38	.38	.33	3.58	3.17	3.28	.46	.46	.38	1.13	1.19	1.64	1.32	1.16	1.38
Tierra de Campos	.19	.21	.25	.87	.89	.84	.82	.82	.82	.41	.39	.39	.48	.48	.48
Centro	.27	.24	.26	.97	.85	.73	.84	.84	.85	.58	.36	.31	.49	.39	.35
Sur	.24	.23	.27	.66	.61	.66	.84	.85	.84	.21	.11	.18	.31	.25	.26
Sureste	.11	.89	.18	.58	.47	.44	.85	.83	.84	.33	.28	.33	.26	.23	.25
Valladolid	.88	.78	.87	2.99	2.82	2.67	.16	.13	.16	1.45	1.14	1.13	1.46	1.26	1.27
Sanabria	.28	.26	.23	.25	.24	.26	.41	.33	.31	.14	.11	.85	.23	.21	.16
Benavente y Los Valles	.38	.35	.48	.45	.48	.58	.22	.22	.19	.39	.38	.44	.39	.38	.44
Aliste	.45	.42	.37	.47	.49	.52	.47	.45	.36	.29	.28	.12	.48	.36	.29
Campos-Pan	.31	.33	.48	1.11	1.19	1.13	.18	.87	.13	.52	.49	.48	.54	.54	.55
Sayago	.37	.31	.39	.62	.73	.76	.19	.18	.16	.14	.14	.11	.34	.32	.33
Duero Bajo	.16	.21	.24	.34	.38	.33	.87	.84	.86	.34	.25	.23	.26	.24	.24
Zamora	1.96	1.88	2.83	3.24	3.42	3.58	1.46	1.38	1.21	1.81	1.58	1.42	2.17	2.84	2.81
CASTILLA-LEON	18.97	18.28	19.78	25.46	24.82	23.86	15.42	9.97	9.69	13.81	12.45	13.18	18.52	16.91	17.34
TOTAL NACIONAL	3117	3335	3715	1639	1475	1728	387	278	343	2587	2883	4184	7578	7970	9978

Fuente: MAPA. Censos ganaderos en marzo. Elaboración propia.

APENDICE A-5

VARIACION DE LAS U.G. DE CASTILLA-LEON (1982/1974 %)

Comarcas/Provincias	Bovino	Ovino	Caprino	Porcino	Total
Arévalo-Madrigal	161	120	145	139	137
Avila	168	87	88	94	131
Barco Avila-Piedrahita	149	133	60	68	134
Gredos	110	75	93	60	102
Valle Bajo Alberche	143	63	127	88	123
Valle del Tiétar	112	93	168	88	113
Avila	144	98	121	103	126
Merindades	102	86	113	45	86
Bureba-Ebro	120	75	95	143	110
Demanda	253	92	86	175	140
La Ribera	44	100	191	206	125
Arlanza	145	80	81	252	188
Pisuerga	255	99	125	164	153
Páramos	50	90	92	51	61
Arlanzón	68	90	44	176	110
Burgos	106	89	92	169	122
Bierzo	80	87	90	133	94
La Montaña de Luna	103	171	55	95	113
La Montaña de Riaño	91	100	207	94	94
La Cabrera	75	118	128	43	88
Astorga	98	109	91	90	99
Tierras de León	108	89	132	124	107
La Bañeza	98	111	45	124	106
El Páramo	110	154	800	177	131
Esla-Campos	127	123	176	107	122
Sahagún	119	95	54	45	100
León	101	116	106	113	106
El Cerrato	21	77	86	173	56
Campos	109	98	188	107	103
Saldaña-Valdavia	91	81	2.050	71	86
Boedo-Ojeda	118	63	280	62	89
Guardo	102	91	507	55	98
Cervera	92	57	335	33	84
Aguilar	101	77	71	25	88
Palencia	77	87	190	109	85
Vitigudino	139	91	80	122	120
Ledesma	164	81	55	117	127
Salamanca	145	100	36	199	152
Peñaranda de Bracamonte	201	143	193	294	204
Fuente de San Esteban	147	53	42	155	124
Alba de Tormes	177	110	6	158	129
Ciudad Rodrigo	166	73	21	100	108
La Sierra	132	66	65	104	109
Salamanca	153	87	32	153	126

Comarcas/Provincias	Bovino	Ovino	Caprino	Porcino	Total
Cuéllar	162	116	186	189	172
Sepúlveda	128	114	56	286	173
Segovia	144	106	90	258	164
Segovia	147	113	83	210	170
Pinares	65	97	60	103	80
Tierras Altas y Valle del Tera	518	91	71	219	142
Burgo de Osma	35	92	68	155	97
Soria	91	115	142	250	160
Campo de Gomara	217	90	134	233	149
Almazán	151	90	126	475	222
Arcos de Jalón	78	104	176	176	116
Soria	103	94	92	243	137
Tierra de Campos	157	102	141	162	133
Centro	115	79	135	102	96
Sur	132	107	110	76	108
Sureste	115	93	88	166	127
Valladolid	130	94	113	130	114
Sanabria	97	109	85	60	91
Benavente y Los Valles	123	136	96	187	147
Aliste	100	117	85	67	96
Campos-Pan	152	107	152	156	133
Sayago	124	129	96	131	126
Duero Bajo	176	102	92	111	125
Zamora	123	116	93	131	122
CASTILLA-LEON	124	99	70	159	123
TOTAL NACIONAL	119	105	112	167	132

FUENTE: MAPA. Censos ganaderos en marzo. Elaboración propia.

Estructura de costes en las explotaciones agrarias de Castilla-León

por A. Prieto Guijarro, L. Jiménez Díaz, G. Arévalo Vicente y F. Escudero Gil.

Consideraciones generales

La región de Castilla-León se caracteriza, dentro de la economía española, por su especialización en la actividad productiva agraria. El cociente de localización sectorial agrario 1,7 coloca a esta región en el sexto lugar de las regiones autonómicas con cociente de localización agrario más elevado (5). La aportación del sector agrario de Castilla-León al PIB regional se sitúa al entorno del 12 por 100, muy superior a la participación que el sector agrario de España tiene en el PIB nacional. Los empleos regionales en este sector se elevaban, en 1981, al 30 por 100 del empleo total regional (1) y la productividad por empleo no agrario, en la región, fue en 1981, 2,27 superior a la del empleo agrario (7). El crecimiento de la productividad agraria por empleo de 1955 a 1981 fue del 4,05 por 100 anual acumulativo, frente al 5,65 por 100 del conjunto de España; pero desde 1973 a 1981, el crecimiento anual fue del 1,47 por 100 en Castilla-León frente al 6,24 por 100 en la economía española. La mala cosecha de 1981 puede explicar, en parte, esta pérdida en el ritmo de crecimiento. La importancia económica que el sector agrario tiene en Castilla-León nos mueve a estudiarlo con interés.

Esta comunicación es una aportación al análisis global de los costes de las unidades productivas agrarias, de acuerdo con su *orientación técnico-económica*, su *tamaño* y en un período de cinco años (1978-1982).

Antes de analizar la estructura de los costes parece oportuno indicar la fuente de nuestros datos y algunos aspectos metodológicos.

La Red Contable Agraria Nacional

La Red Contable Agraria Nacional de España (RECAN) publica, a semejanza de lo que hace la RICA de la CEE, datos técnicos y económicos referidos a tipos de explotaciones agrarias y a regiones. Como es sabido los datos de la RECAN corresponden a explotaciones cuya producción final agraria es superior a 250.000 pesetas. Con este criterio fueron eliminadas del campo de observación «casi dos

* Los autores agradecen a don Juan Fco. Bustos Alvarez su colaboración en este trabajo.

millones de explotaciones del total de dos millones y medio aproximadamente que constituían el Censo Agrario» (8) en 1972. Las explotaciones se clasifican de acuerdo con la importancia económica que tienen en la producción final agraria los cuatro grupos de producción siguientes: los *cultivos herbáceos*, los *leñosos*, la *ganadería dependiente del suelo* y la *ganadería independiente del suelo*. La importancia porcentual que estos grupos tienen en la producción final y las combinaciones y subdivisiones de ellos dan origen a una gama de cuarenta y cuatro orientaciones técnico-económicas diferentes (9). En lo que se refiere a las explotaciones, cuyos datos figuran en la RECAN, correspondientes a Castilla-León, hay que decir que la tasa de cobertura es variable según el tipo de orientación técnico-económica. Las orientaciones de agricultura general (secano y regadío), las ganaderas dependientes del suelo orientadas a producciones de bovino, así como las explotaciones ganaderas independientes del suelo orientadas a ganado porcino de cría y engorde tienen una cobertura total o casi total en la muestra de la RECAN. La participación general de las explotaciones de Castilla-León en la muestra de la RECAN se recoge en el siguiente cuadro:

Año	N.º de explotaciones de la RECAN (1)	N.º de explotaciones de Castilla-León (2)	$\frac{2}{1} \times 100$
1978	3.796	1.239	32,64
1979	4.724	1.300	27,51
1980	5.665	1.382	26,24
1981	6.650	1.441	21,66
1982	—	—	—

FUENTE: Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación. Red Contable Agraria Nacional. Varios años.

En nuestro trabajo *Las explotaciones agrarias de Castilla-León y su rentabilidad* (6) se expone con mayor detalle la participación que las explotaciones agrarias castellano-leonesas tienen en el conjunto de la RECAN.

En el análisis de la estructura de costes de esta comunicación, nos referimos a explotaciones con las siguientes orientaciones técnico-económicas:

- 1) Explotaciones de cultivos herbáceos orientados a agricultura general de secano.
- 2) Explotaciones de cultivos herbáceos orientados a agricultura general de regadío.
- 3) Explotaciones de cultivos herbáceos combinados con ganado dependiente del suelo.
- 4) Explotaciones de ganado dependiente del suelo combinado con cultivos herbáceos.
- 5) Explotaciones de ganado dependiente del suelo orientado a bovino de carne.
- 6) Explotaciones de ganado dependiente del suelo orientado a bovino de leche.

Los datos publicados en la RECAN nos han servido para el análisis de costes que presentamos en esta comunicación.

Expuestas brevemente algunas características de la fuente de los datos pasamos a considerar conceptos relacionados con los costes.

Aclaraciones metodológicas

Entendemos por coste de producción la cantidad de recursos, medidos en unidades físicas o monetarias que se incorporan al proceso productivo y por estructura de costes la importancia relativa que las distintas categorías de éstos tienen en el coste total (2 bis). Son muchas las clasificaciones que sobre los costes se encuentran en cualquier manual de economía. Tratándose de explotaciones agrarias nos ha parecido conveniente utilizar en el análisis las siguientes categorías: a) aquéllas que constituyen un desembolso para el agricultor o ganadero y que llamamos «desembolsos»; b) las que no dan origen a ningún desembolso y los llamados «imputados» o «atribuidos»; c) los *costes fijos*, y d) los *costes variables*. Es evidente que los desembolsos más los costes atribuidos configuran el coste total de la explotación, y lo mismo puede decirse de los costes variables, más los entes fijos.

En la categoría de «desembolsos» incluimos los siguientes items de la RECAN:

- 1) Los gastos de fuera del sector, en los que se incluyen (fertilizantes, semillas, piensos, carburantes, insecticidas, etc.).
- 2) Los costes de trabajo asalariado.
- 3) Los impuestos directos.
- 4) Los costes de los capitales ajenos (renta de la tierra, intereses de los capitales tomados a préstamo).

En costes *atribuidos* se consideran:

- 1) Los costes del trabajo del agricultor y familia.
- 2) Los costes de los capitales, propiedad del agricultor (tierras, maquinaria, edificaciones...).

Es obvio que la determinación de los costes imputados conlleva una buena dosis de subjetividad. Si los recursos propiedad del agricultor (trabajo, tierra y capital) pueden emplearse en otros procesos productivos, éstos determinarán, el coste de oportunidad. Ahora bien, ¿qué coste de oportunidad se asigna v.gr. al trabajo familiar agrario en una situación de crisis económica y de desempleo masivo?, ¿qué coste asignar a los factores que tienen una relativa inmovilidad? Por ello decimos que los costes imputados dependerán de criterios subjetivos. Nosotros hemos asignado al trabajo familiar el coste correspondiente al trabajo asalariado en actividades homólogas. Para ello se ha aplicado a cada tipología, tamaño de explotación y año el coste del trabajo asalariado. Las unidades de trabajo familiar se han multiplicado por el precio de las unidades de trabajo asalariado de cada tipología, tamaño y año. El trabajo familiar agrario plantea dificultades no sólo para su valoración, sino también para la determinación del número de UTA. Puede, fácilmente, sobreestimarse este número tratándose del trabajo familiar agrario, y ello repercutirá en la estructura de los costes. Consecuencia de esta sobreestimación son las diferencias que aparecen entre el número de UTA del Censo Agrario de 1982 (4) para la provincia de Segovia, y el número de empleos agrarios que el Banco de Bilbao (2) asigna a esta misma provincia para el año 1981. El Censo Agrario da la cifra de 10.588 UTA, y el Banco de Bilbao 16.880 empleos.

En cuanto a coste de los capitales propiedad del agricultor, se ha aceptado la cantidad que figura en las publicaciones de la RECAN.

Costes fijos y costes variables

Como el análisis de costes se circunscribe a períodos anuales, esta clasificación nos ha parecido útil instrumento en el análisis.

La determinación de los factores fijos en la explotación agraria es objeto de controversia (3). Nosotros hemos aceptado como *costes fijos* las siguientes categorías:

- 1) Los impuestos directos.
- 2) Los intereses del capital propio (tierra, material mecánico, ganado, edificaciones).
- 3) Las amortizaciones.
- 4) El coste imputado al trabajo familiar.
- 5) Los costes de capitales ajenos.

En rigor no todos los costes de los capitales ajenos son fijos. Ciertamente pertenecen a esta categoría los intereses que el agricultor tiene que pagar a entidades financieras, produzca o no produzca; en cambio, cuando se trata de renta de la tierra ajena, este coste entraría en la categoría variable, ya que el agricultor puede rescindir su contrato de arrendamiento en el caso de que no piense realizar una actividad productiva. La inclusión en la categoría de costes fijos de todos los capitales ajenos puede no corresponder a la realidad de las explotaciones. En todo caso, en el análisis que presentamos, los costes de los capitales ajenos se han considerado como costes fijos. No es tampoco claro que los costes de la tierra propia y el trabajo familiar sean costes fijos, pues el agricultor tiene la posibilidad de arrendar su tierra o quizá de cambiar de actividad; de manera especial cuando hay una situación de pleno empleo.

En los costes VARIABLES se han incluido:

- 1) Los reempleos.
- 2) Los gastos de fuera del sector, y
- 3) El coste del trabajo asalariado.

Se han comparado también los costes con la producción total agraria. Corresponde este concepto a las cantidades físicas producidas durante el año, multiplicadas por sus precios. Es, pues, el valor agregado de la producción.

Los conceptos de producción total, coste total, coste fijo y variable, atribuido y desembolsado se han considerado para cada una de las seis tipologías de explotaciones, y correspondientes tamaños, así como para cada uno de los cinco años.

Tendencias de los costes de producción

1) *Coste total y valor agregado de la producción.* Cuando las empresas se especializan en la producción es fácil determinar el coste total medio unitario del producto, así como el coste marginal, fijo y variable.

Ahora bien, la explotación agraria, aunque se clasifique en una determinada orientación productiva ofrece al mercado, por lo general, varios productos. Así, las *explotaciones de herbáceos orientados a agricultura general*, ofertan al mercado:

cereales, patatas, remolacha, girasol, productos ganaderos; las explotaciones de herbáceos combinados con ganado dependiente del suelo, tienen también diversas producciones ganaderas (bovino, ovino-caprino, porcino, aves); en las explotaciones de ganado dependiente del suelo combinado con cultivos herbáceos coexisten producciones de bovino, ovino-caprino y cereales; en las explotaciones de ganado, dependiente del suelo, combinado con cultivos herbáceos, predomina la producción de bovino, ovino-caprino, algo de remolacha y cereales; y en las explotaciones de ganado dependiente del suelo, orientado a bovino de carne, como es lógico, este producto es el más relevante.

La estructura productiva de las explotaciones agrarias que acabamos de indicar hace difícil obtener el coste medio unitario por producto, y por ello hemos utilizado el *coste medio por peseta producida*.

La tabla 1 refleja la relación coste total (CT)/Valor de la producción total (PT) de acuerdo con la siguiente expresión:

$$1 - \left(\frac{CT}{PT} \right)$$

Como puede observarse en dicha tabla, la relación, en un buen número de casos, presenta valores negativos, indicando que el valor de los recursos empleados supera al valor de la producción. En los años 1978 y 1979 predominan los signos positivos; en cambio en los años 1981 y 1982 abundan los negativos. Las condiciones meteorológicas adversas de estos años contribuyeron, sin duda, a este resultado.

En la relación coste/ingreso/tamaño, las explotaciones de los cultivos herbáceos (tres primeras tipologías de la tabla 1) tienen una relación positiva en los años 1978, 1979 y 1980, casi sin excepción en aquellas cuya dimensión es superior a las 20 Ha. El tamaño de las explotaciones de 50 a 100 Ha. parece ofrecer los mejores resultados económicos medidos por la relación $\frac{CT}{PT}$. En las explotaciones cuyo tamaño es menor de 20 Ha. abundan los signos negativos en los cinco años del análisis con excepciones en las explotaciones ganaderas (tipologías 4, 5 y 6) y en la tipología 2, explotaciones de cultivos herbáceos orientados a agricultura general de regadío.

Como conclusión general fundamentada en la relación que venimos describiendo hay que decir que las pequeñas explotaciones, menores de 20 Ha., por lo general no consiguen en su gestión un beneficio normal, y por lo tanto los recursos empleados en ellas tienen menor eficiencia que en los grupos de explotaciones de mayor extensión.

La relación entre tamaño de las explotaciones medido por el valor total de la producción, y eficiencia medida ésta por la relación $\frac{CT}{PT}$ se pone de manifiesto en el gráfico 1, en el que PT se mide en el eje de las abscisas y en el eje de ordenadas la relación $\frac{CT}{PT}$.

2) *Costes imputados*. Se observa una clara tendencia, en esta categoría de costes, a perder importancia relativa a medida que aumenta el tamaño de la explotación. Esta tendencia es permanente en los datos que ofrece la RECAN. En las explotaciones de agricultura general de secano, de mayor tamaño, los costes imputados representan una cuarta parte de los costes totales; en cambio en las

TABLA I. RELACION COSTE TOTAL/PRODUCCION TOTAL, SUPONIENDO INGRESO TOTAL/COSTE TOTAL=1
SEGUN TAMAÑO, TIPOLOGIA Y CAMPAÑA

AÑO 1982

	S. TIERRAS	0-5	5-10	10-20	20-50	50-100	100-500	>=500
TIPOLOGIA 1	0.00	0.00	0.00	-.24	-.26	-.12	-.02	.03
TIPOLOGIA 2	0.00	0.00	.18	.03	.07	.01	.07	0.00
TIPOLOGIA 3	0.00	0.00	0.00	-.16	-.20	-.12	-.01	0.00
TIPOLOGIA 4	0.00	0.00	0.00	-.05	-.07	-.23	0.00	0.00
TIPOLOGIA 5	.12	0.00	-.05	-.08	-.11	0.00	0.00	0.00
TIPOLOGIA 6	.17	0.00	-.09	.00	-.12	-.18	0.00	0.00

AÑO 1981

	S. TIERRAS	0-5	5-10	10-20	20-50	50-100	100-500	>=500
TIPOLOGIA 1	0.00	0.00	0.00	-.12	-.16	-.18	-.00	-.03
TIPOLOGIA 2	0.00	0.00	-.11	.01	.05	-.08	.04	0.00
TIPOLOGIA 3	0.00	0.00	0.00	-.17	-.19	-.21	-.04	0.00
TIPOLOGIA 4	0.00	0.00	0.00	-.02	-.17	-.19	0.00	0.00
TIPOLOGIA 5	.14	0.00	-.08	-.04	-.03	0.00	0.00	0.00
TIPOLOGIA 6	.20	0.00	-.27	.04	-.07	0.00	0.00	0.00

AÑO 1980

	S. TIERRAS	0-5	5-10	10-20	20-50	50-100	100-500	>=500
TIPOLOGIA 1	0.00	0.00	0.00	-.10	.10	.28	.32	.23
TIPOLOGIA 2	0.00	0.00	-.16	-.03	.05	.13	.17	0.00
TIPOLOGIA 3	0.00	0.00	0.00	-.18	-.01	.18	0.00	0.00
TIPOLOGIA 4	0.00	0.00	0.00	.04	.08	0.00	0.00	0.00
TIPOLOGIA 5	.13	0.00	.19	.00	.13	0.00	0.00	0.00
TIPOLOGIA 6	.16	0.00	-.19	.02	.02	0.00	0.00	0.00

AÑO 1979

	S. TIERRAS	0-5	5-10	10-20	20-50	50-100	100-500	>=500
TIPOLOGIA 1	0.00	0.00	0.00	-.10	-.03	.22	.12	.09
TIPOLOGIA 2	0.00	-.25	-.13	-.09	.04	.08	.10	.08
TIPOLOGIA 3	0.00	.37	-.05	.33	.16	.01	.12	.07
TIPOLOGIA 4	0.00	0.00	-.11	-.03	.01	.18	.23	.18
TIPOLOGIA 5	-.01	0.00	.08	-.06	-.05	.09	-.15	.01
TIPOLOGIA 6	.02	.35	.15	.19	.17	.18	-.01	0.00

AÑO 1978

	S. TIERRAS	0-5	5-10	10-20	20-50	50-100	100-500	>=500
TIPOLOGIA 1	0.00	0.00	0.00	.10	.28	.27	.19	.16
TIPOLOGIA 2	0.00	-.30	-.13	.26	.11	.11	-.05	.05
TIPOLOGIA 3	0.00	0.00	.07	.07	.07	.28	.18	.03
TIPOLOGIA 4	0.00	.78	.46	.22	.15	.23	.08	.31

TIPOLOGIA 1 CULTIVOS HERBACEOS ORIENTADOS A AGRICULTURA GENERAL DE SECANO.
 TIPOLOGIA 2 CULTIVOS HERBACEOS ORIENTADOS A AGRICULTURA GENERAL DE REGADIO.
 TIPOLOGIA 3 CULTIVOS HERBACEOS COMBINADOS CON GANADO DEPENDIENTE DEL SUELO.
 TIPOLOGIA 4 GANADO DEPENDIENTE DEL SUELO COMBINADO CON CULTIVOS HERBACEOS.
 TIPOLOGIA 5 GANADO DEPENDIENTE DEL SUELO ORIENTADO A BOVINO DE CARNE.
 TIPOLOGIA 6 GANADO DEPENDIENTE DEL SUELO ORIENTADO A BOVINO DE LECHE.

Grafico I
RELACION COSTE/INGRESO - TAMAÑO

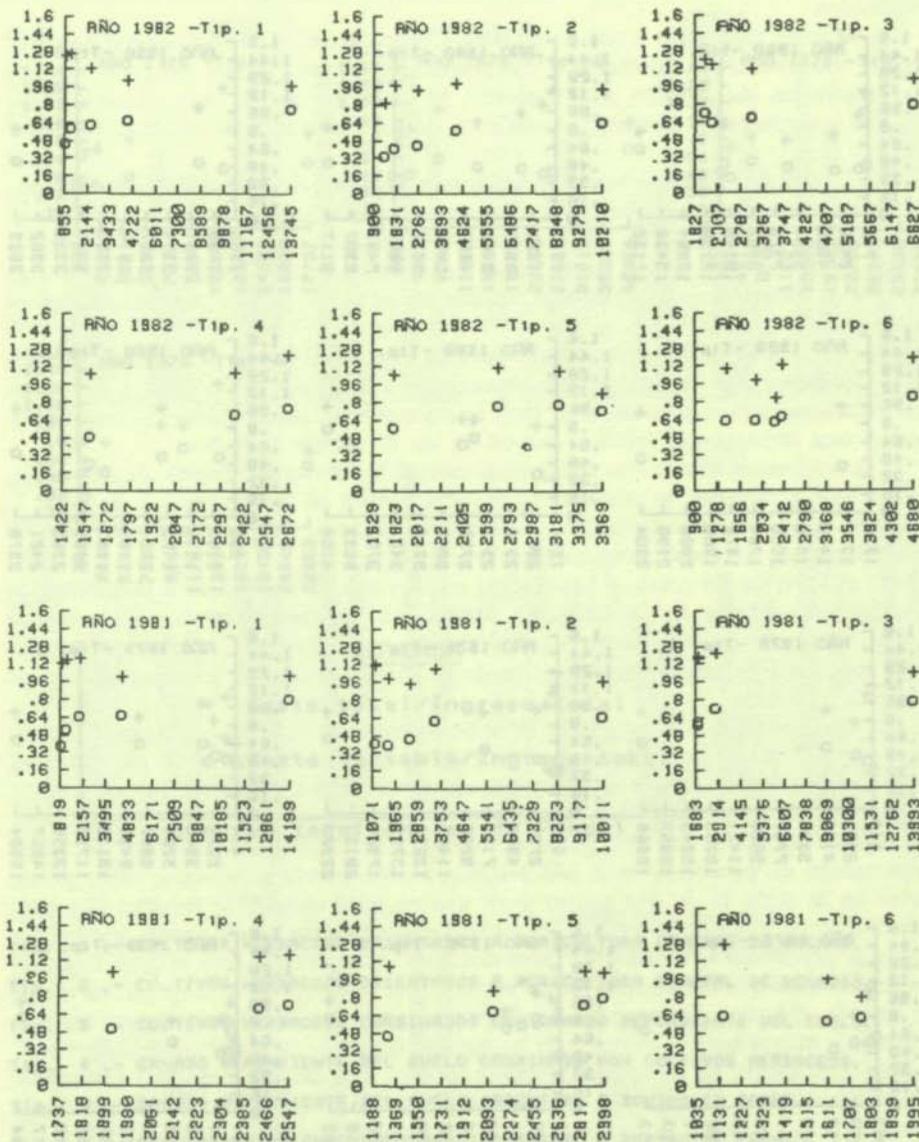


Gráfico I (Continuación)

RELACION COSTE/INGRESO - TAMAÑO

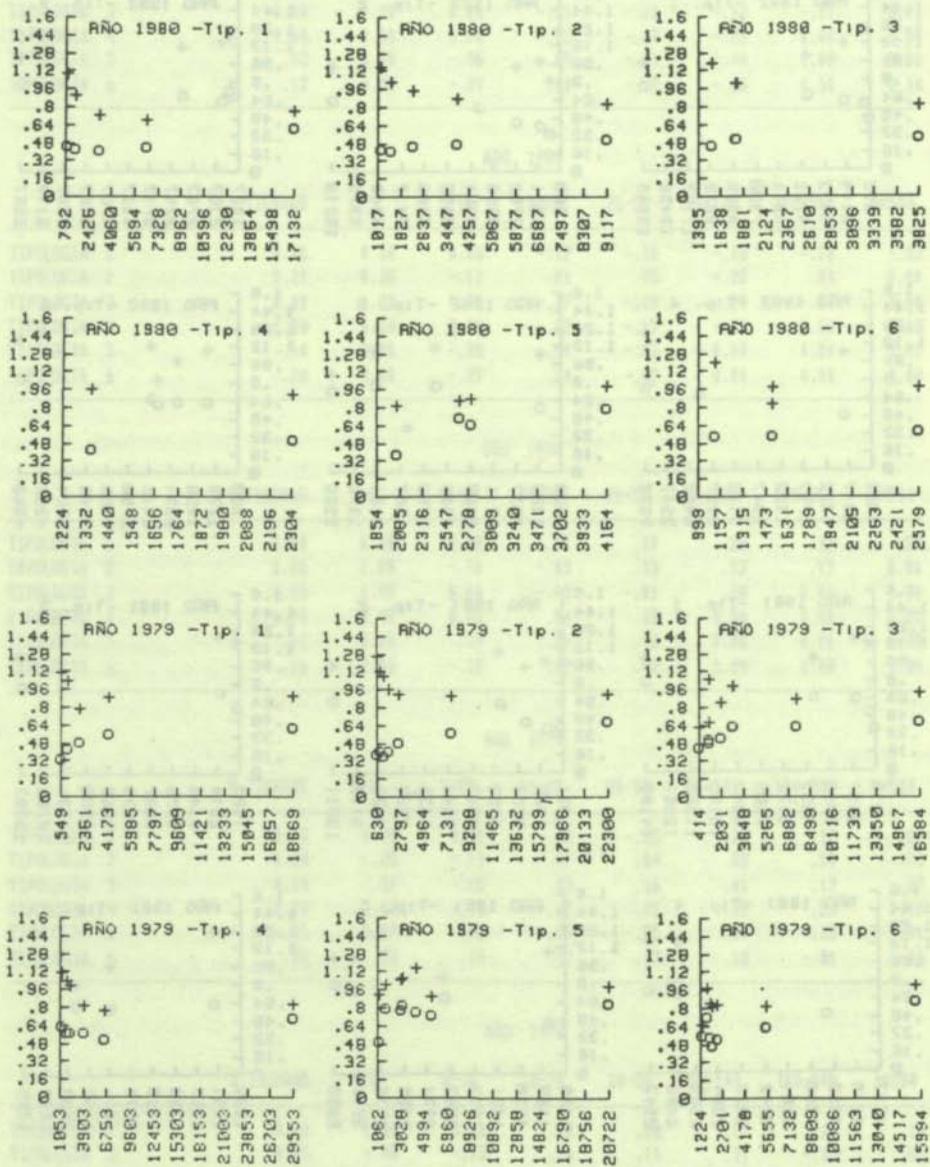
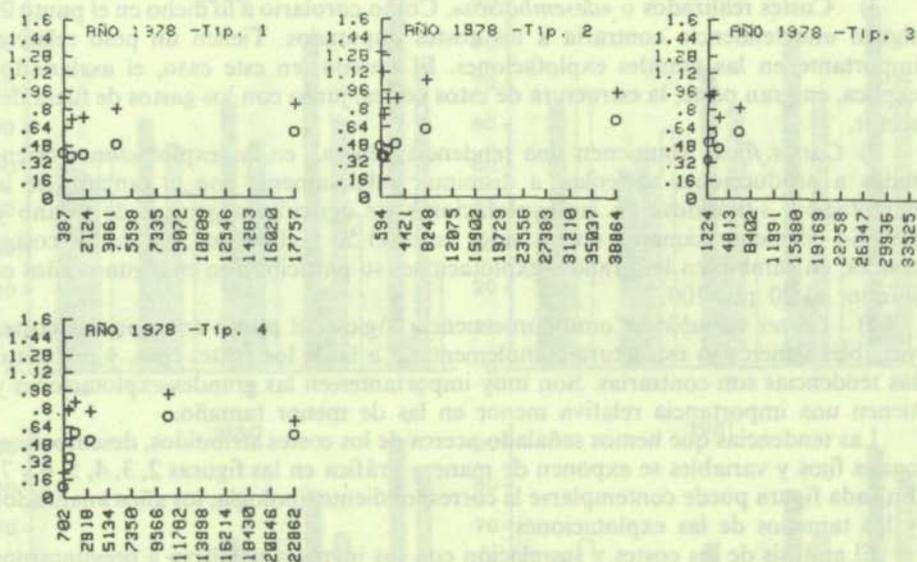


Gráfico I (Continuación)

RELACION COSTE/INGRESO - TAMAÑO

LEYENDA

+ Coste total/Ingreso total

o Coste variable/Ingreso total

Ingreso total (Miles de Ptas.)

- Tip. 1 .- CULTIVOS HERBACEOS ORIENTADOS A AGRICULTURA GENERAL DE SECANO.
- Tip. 2 .- CULTIVOS HERBACEOS ORIENTADOS A AGRICULTURA GENERAL DE REGADÍO.
- Tip. 3 .- CULTIVOS HERBACEOS COMBINADOS CON GANADO DEPENDIENTE DEL SUELO.
- Tip. 4 .- GANADO DEPENDIENTE DEL SUELO COMBINADO CON CULTIVOS HERBACEOS.
- Tip. 5 .- GANADO DEPENDIENTE DEL SUELO ORIENTADO A BOVINO DE CARNE.
- Tip. 6 .- GANADO DEPENDIENTE DEL SUELO ORIENTADO A BOVINO DE LECHE.

explotaciones de menor dimensión y en esta tipología se elevan a más de la mitad del coste total. El trabajo familiar explica en gran parte esta estructura de los costes imputados.

3) *Costes realizados o «desembolsos»*. Como corolario a lo dicho en el punto 2, siguen una tendencia contraria a los costes imputados. Tienen un peso relativo importante en las grandes explotaciones. El trabajo, en este caso, el asalariado, explica, en gran parte, la estructura de estos costes, junto con los gastos de fuera del sector.

4) *Costes fijos*. Mantienen una tendencia general, en las explotaciones orientadas a producciones agrícolas, a disminuir relativamente con el tamaño de la explotación, situándose en las explotaciones de agricultura general de secano y regadío de menor tamaño, en un valor entre el 50 y el 60 por 100 de los costes totales; en cambio en las grandes explotaciones su participación en algunos años es inferior al 20 por 100.

5) *Costes variables*. Como consecuencia lógica del punto anterior, los costes variables tienen una estructura complementaria a la de los costes fijos, y por tanto las tendencias son contrarias. Son muy importantes en las grandes explotaciones y tienen una importancia relativa menor en las de menor tamaño.

Las tendencias que hemos señalado acerca de los costes atribuidos, desembolsos, costes fijos y variables se exponen de manera gráfica en las figuras 2, 3, 4, 5, 6 y 7. En cada figura puede contemplarse la correspondiente tipología, los años analizados y los tamaños de las explotaciones.

El análisis de los costes y su relación con los ingresos nos lleva a preguntarnos por la permanencia en la actividad productiva de explotaciones cuya relación coste/ingreso de manera permanente es superior a 1. Podemos encontrar explicación lógica a este comportamiento, desde la consideración de la estructura de los costes variables.

Si suponemos que el agricultor tiene como una de sus principales motivaciones conseguir el máximo beneficio en su explotación, continuará con su actividad productiva siempre que los ingresos sean mayores que los costes variables. Pues, en este caso, los ingresos le permitirán remunerar parte de sus costes fijos. Ahora bien, los costes variables en las pequeñas explotaciones dependientes de la tierra representan un porcentaje bajo con relación a cada peseta producida, como puede verse en la tabla II, lo que quiere decir que en ellas aunque se reduzca el precio relativo de los productos agrarios, el agricultor continuará produciendo, porque los ingresos le permitirán cubrir los costes variables y parte de sus activos fijos. El grado de sensibilidad que tiene cada tipo de explotación se refleja en la tabla III, en la que se halla la diferencia entre peseta producida y coste variable. Cuanto mayor sea esta diferencia menor será la reacción de los agricultores ante la variación de los precios. Tal es la situación en las pequeñas explotaciones. Cuando la diferencia es pequeña, situación que se produce en las grandes explotaciones y en las orientadas a productos ganaderos, la reacción será más viva y tendrán menos margen de maniobra ante disminución en los precios agrarios. En algunas explotaciones ganaderas los costes variables representan más del 80 por 100 del valor de la producción, como puede verse en la tabla II. La consideración de los costes variables nos permite explicar la permanencia de la pequeña explotación, sobre todo en situaciones de depresión económica, en las que el coste marginal de oportunidad del trabajo familiar y el de otros activos propiedad del agricultor es prácticamente cero. El coste variable por peseta producida nos explica la

GRAFICO 2

CULTIVOS HERBACEOS ORIENTADOS A AGRICULTURA GENERAL DE SECANO

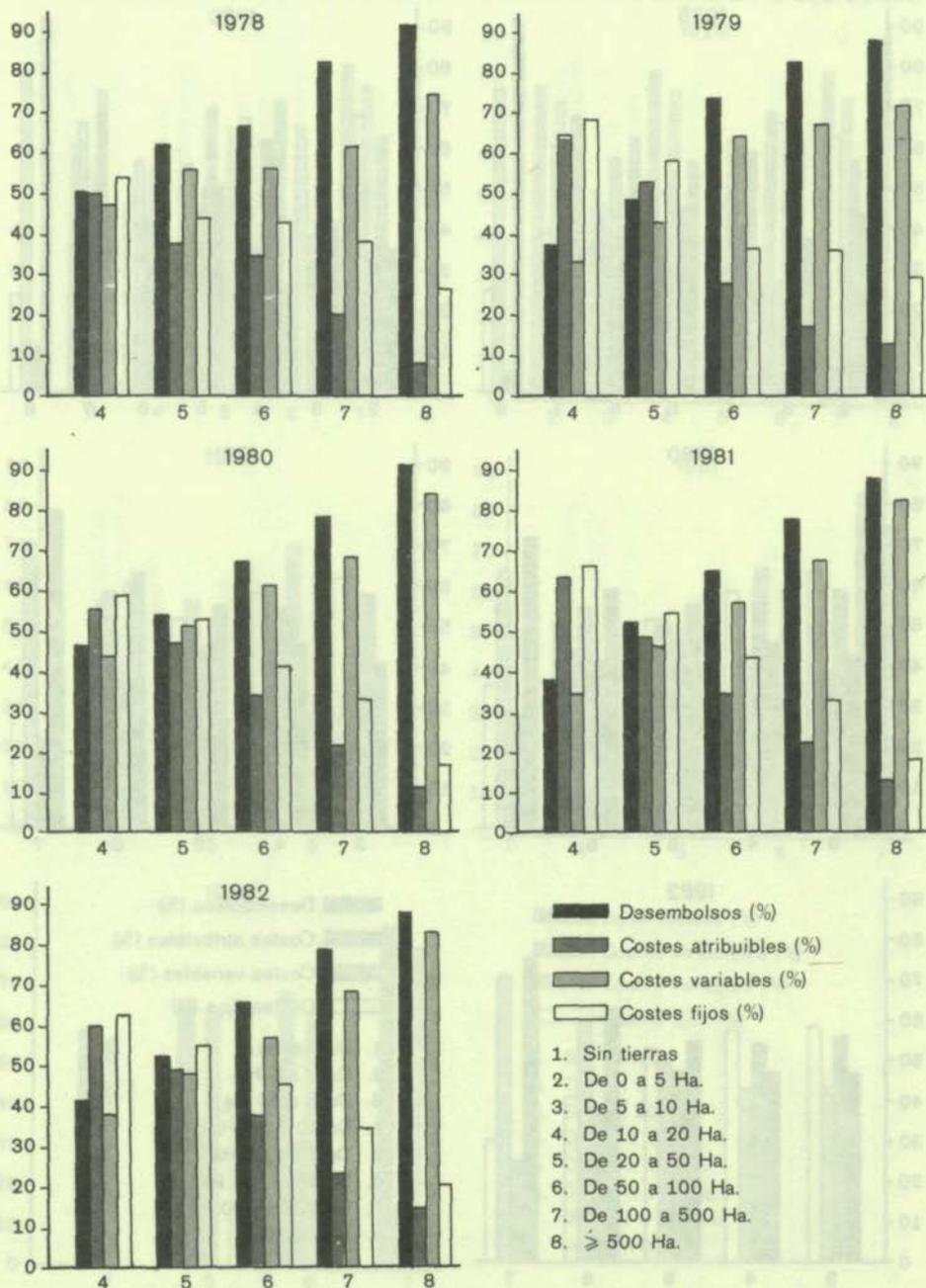


GRAFICO 3

CULTIVOS HERBACEOS ORIENTADOS A AGRICULTURA GENERAL DE REGADIO

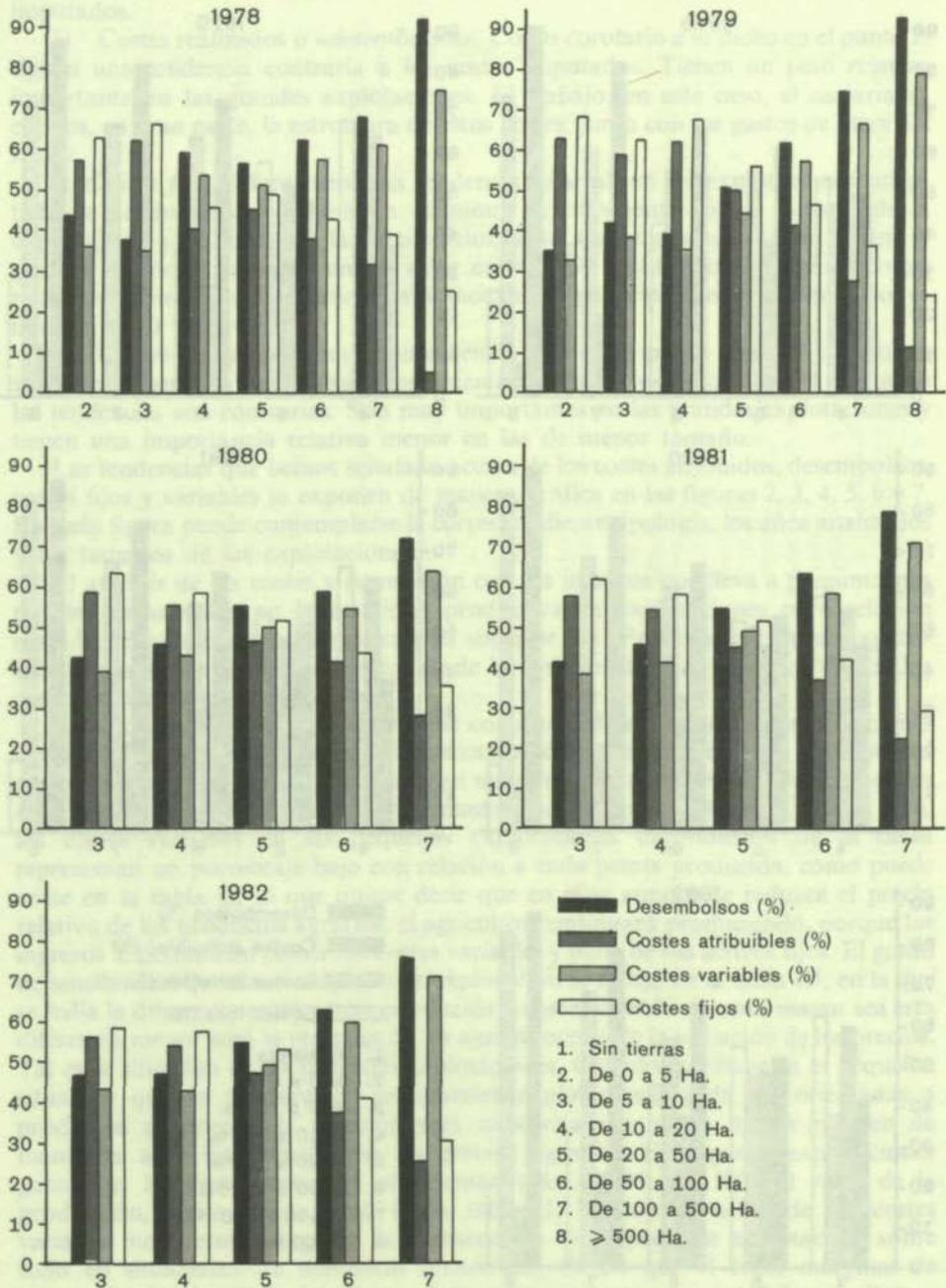


GRAFICO 4

CULTIVOS HERBACEOS COMBINADOS CON GANADO DEPENDIENTE DEL SUELO

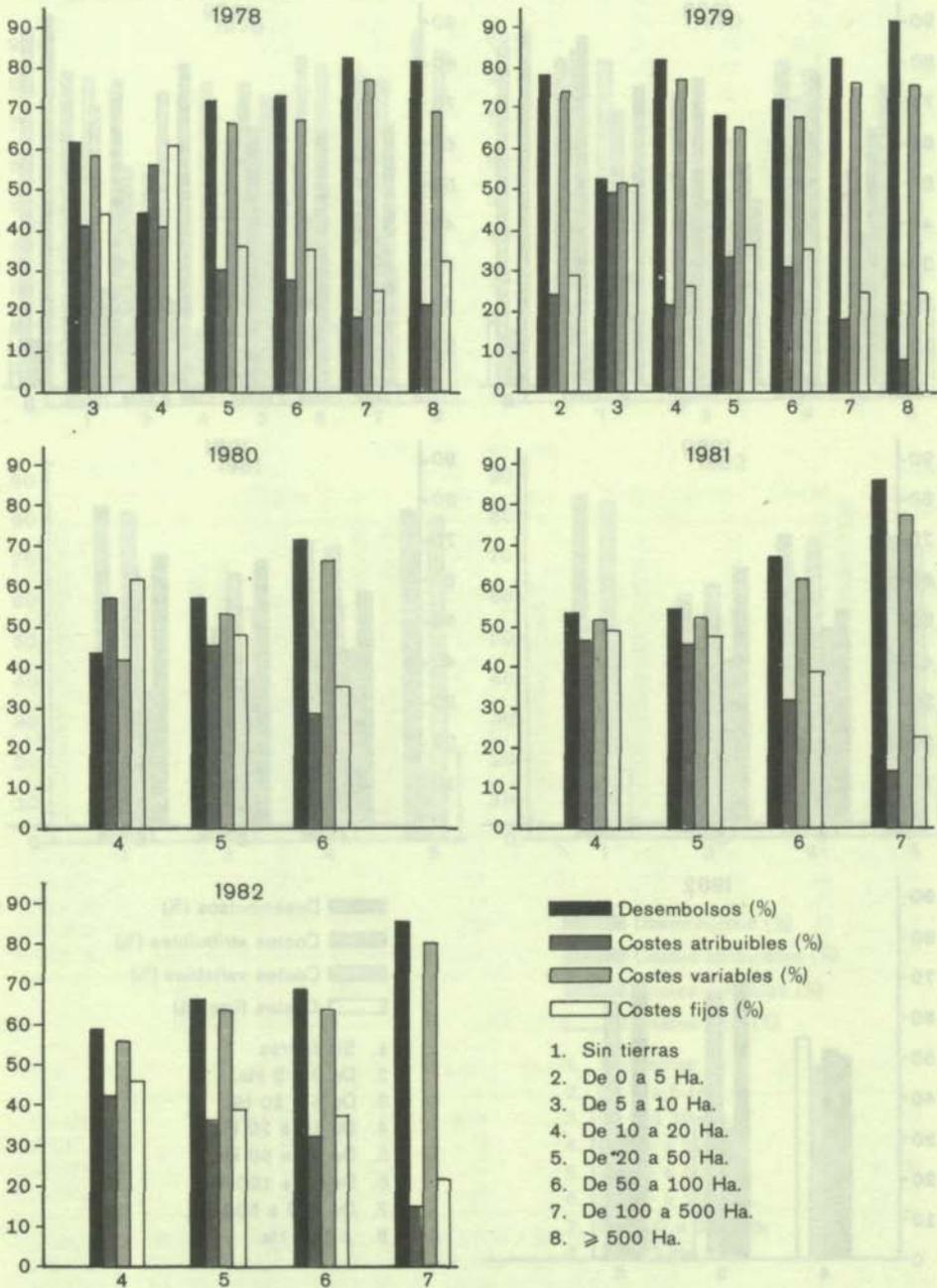


GRAFICO 5

GANADO DEPENDIENTE DEL SUELO COMBINADO CON CULTIVOS HERBACEOS

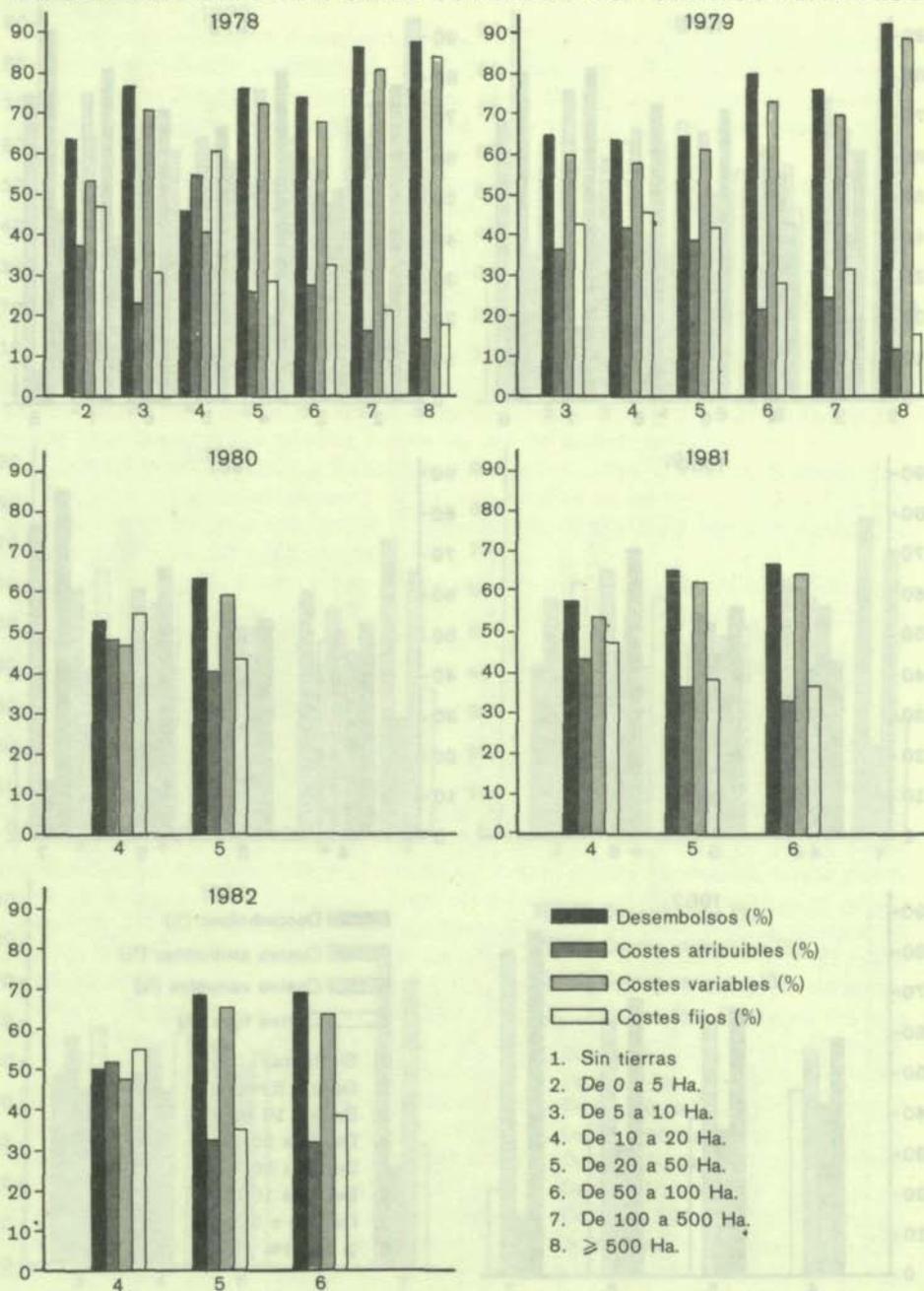
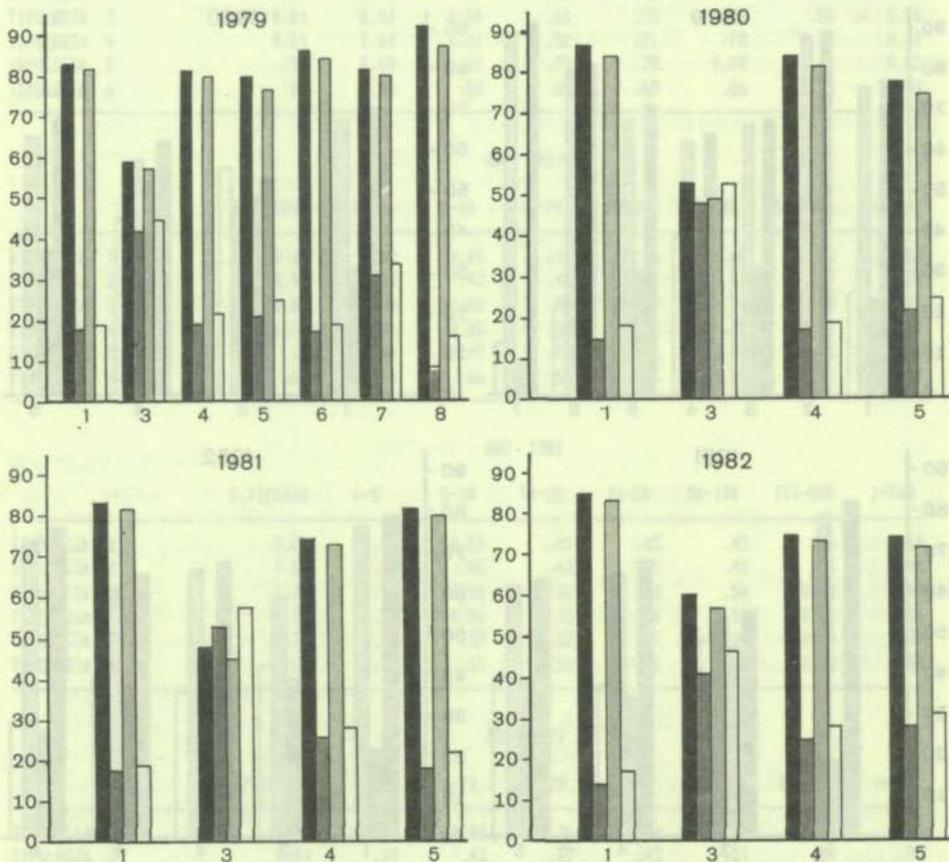


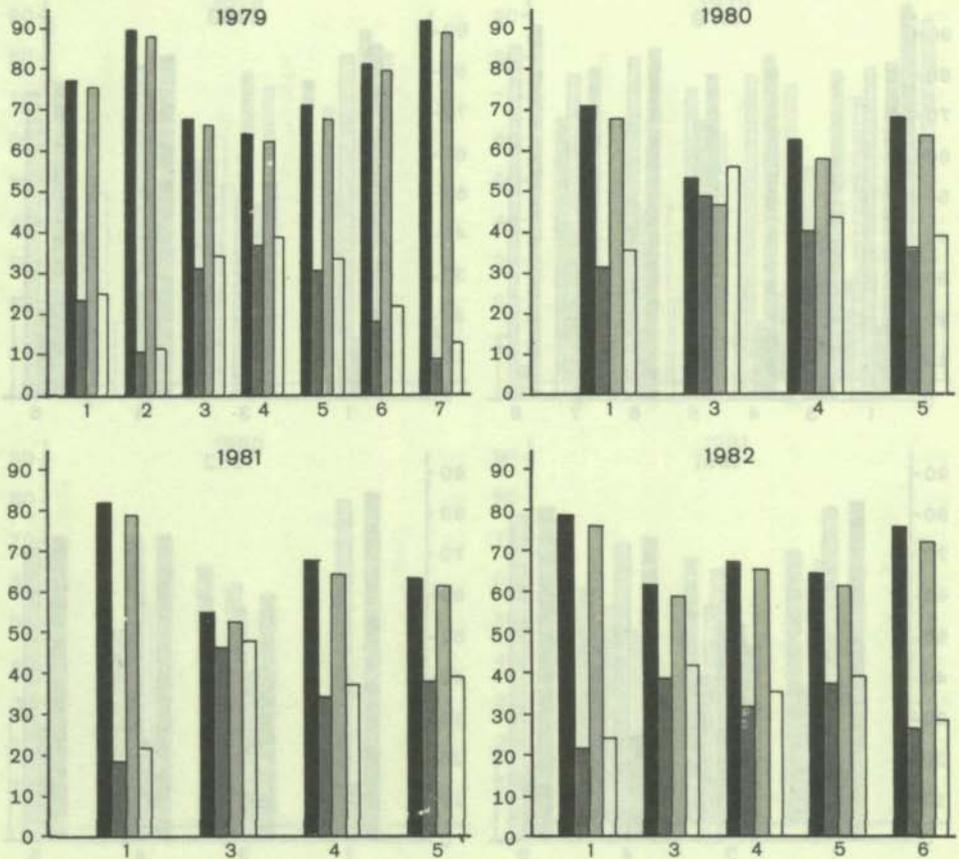
GRAFICO 6

GANADO DEPENDIENTE DEL SUELO ORIENTADO A BOVINO DE CARNE



- Desembolsos (%)
- Costes atribuibles (%)
- Costes variables (%)
- Costes fijos (%)

1. Sin tierras
2. De 0 a 5 Ha.
3. De 5 a 10 Ha.
4. De 10 a 20 Ha.
5. De 20 a 50 Ha.
6. De 50 a 100 Ha.
7. De 100 a 500 Ha.
8. ≥ 500 Ha.

GRAFICO 7**GANADO DEPENDIENTE DEL SUELO ORIENTADO A BOVINO DE LECHE**

■ Desembolsos (%)
 ■ Costes atribuibles (%)
 ■ Costes variables (%)
 □ Costes fijos (%)

1. Sin tierras
2. De 0 a 5 Ha.
3. De 5 a 10 Ha.
4. De 10 a 20 Ha.
5. De 20 a 50 Ha.
6. De 50 a 100 Ha.
7. De 100 a 500 Ha.
8. ≥ 500 Ha.

TABLA II. COSTE VARIABLE POR PESETA PRODUCIDA Y TAMAÑO DE EXPLOTACION

AÑO 1982

	S. TIERRAS	0-5	5-10	10-20	20-50	50-100	100-500	>=500
TIPOLOGIA 1	0.00	0.00	0.00	.47	.61	.63	.68	.78
TIPOLOGIA 2	0.00	0.00	.36	.43	.46	.59	.66	0.00
TIPOLOGIA 3	0.00	0.00	0.00	.65	.75	.69	.80	0.00
TIPOLOGIA 4	0.00	0.00	0.00	.50	.71	.78	0.00	0.00
TIPOLOGIA 5	.75	0.00	.59	.79	.78	0.00	0.00	0.00
TIPOLOGIA 6	.63	0.00	.65	.65	.68	.86	0.00	0.00

AÑO 1981

	S. TIERRAS	0-5	5-10	10-20	20-50	50-100	100-500	>=500
TIPOLOGIA 1	0.00	0.00	0.00	.40	.55	.67	.68	.83
TIPOLOGIA 2	0.00	0.00	.43	.42	.47	.64	.67	0.00
TIPOLOGIA 3	0.00	0.00	0.00	.59	.62	.74	.80	0.00
TIPOLOGIA 4	0.00	0.00	0.00	.54	.72	.75	0.00	0.00
TIPOLOGIA 5	.69	0.00	.47	.75	.82	0.00	0.00	0.00
TIPOLOGIA 6	.63	0.00	.66	.61	.65	0.00	0.00	0.00

AÑO 1980

	S. TIERRAS	0-5	5-10	10-20	20-50	50-100	100-500	>=500
TIPOLOGIA 1	0.00	0.00	0.00	.47	.45	.43	.46	.64
TIPOLOGIA 2	0.00	0.00	.45	.43	.47	.48	.54	0.00
TIPOLOGIA 3	0.00	0.00	0.00	.48	.53	.54	0.00	0.00
TIPOLOGIA 4	0.00	0.00	0.00	.45	.54	0.00	0.00	0.00
TIPOLOGIA 5	.73	0.00	.39	.82	.67	0.00	0.00	0.00
TIPOLOGIA 6	.56	0.00	.57	.56	.61	0.00	0.00	0.00

AÑO 1979

	S. TIERRAS	0-5	5-10	10-20	20-50	50-100	100-500	>=500
TIPOLOGIA 1	0.00	0.00	0.00	.36	.44	.51	.58	.64
TIPOLOGIA 2	0.00	.40	.43	.39	.43	.51	.59	.70
TIPOLOGIA 3	0.00	.46	.53	.51	.54	.66	.66	.70
TIPOLOGIA 4	0.00	0.00	.65	.59	.59	.59	.53	.72
TIPOLOGIA 5	.82	0.00	.52	.84	.80	.75	.79	.85
TIPOLOGIA 6	.74	.57	.57	.50	.56	.66	.89	0.00

AÑO 1978

	S. TIERRAS	0-5	5-10	10-20	20-50	50-100	100-500	>=500
TIPOLOGIA 1	0.00	0.00	0.00	.43	.40	.41	.50	.62
TIPOLOGIA 2	0.00	.49	.40	.40	.45	.51	.63	.72
TIPOLOGIA 3	0.00	0.00	.53	.37	.61	.48	.63	.66
TIPOLOGIA 4	0.00	.11	.38	.32	.61	.53	.73	.58

TIPOLOGIA 1	CULTIVOS HERBACEOS ORIENTADOS A AGRICULTURA GENERAL DE SECANO.
TIPOLOGIA 2	CULTIVOS HERBACEOS ORIENTADOS A AGRICULTURA GENERAL DE REGADIO.
TIPOLOGIA 3	CULTIVOS HERBACEOS COMBINADOS CON GANADO DEPENDIENTE DEL SUELO.
TIPOLOGIA 4	GANADO DEPENDIENTE DEL SUELO COMBINADO CON CULTIVOS HERBACEOS.
TIPOLOGIA 5	GANADO DEPENDIENTE DEL SUELO ORIENTADO A BOVINO DE CARNE.
TIPOLOGIA 6	GANADO DEPENDIENTE DEL SUELO ORIENTADO A BOVINO DE LECHE.

Fuente: MAPA. Red Contable Agraria Nacional. Madrid.
Elaboración propia.

TABLA III. DIFERENCIA ENTRE PESETA PRODUCIDA Y COSTES VARIABLES SEGUN TIPOLOGIA Y TAMAÑO DE EXPLOTACION

AÑO 1982

	S. TIERRAS	0-5	5-10	10-20	20-50	50-100	100-500	>=500
TIPOLOGIA 1	0.00	0.00	0.00	.53	.39	.37	.32	.22
TIPOLOGIA 2	0.00	0.00	.64	.57	.54	.41	.34	0.00
TIPOLOGIA 3	0.00	0.00	0.00	.35	.25	.31	.20	0.00
TIPOLOGIA 4	0.00	0.00	0.00	.50	.29	.22	0.00	0.00
TIPOLOGIA 5	.25	0.00	.41	.21	.22	0.00	0.00	0.00
TIPOLOGIA 6	.37	0.00	.35	.35	.32	.14	0.00	0.00

AÑO 1981

	S. TIERRAS	0-5	5-10	10-20	20-50	50-100	100-500	>=500
TIPOLOGIA 1	0.00	0.00	0.00	.60	.45	.33	.32	.17
TIPOLOGIA 2	0.00	0.00	.57	.58	.53	.36	.33	0.00
TIPOLOGIA 3	0.00	0.00	0.00	.41	.38	.26	.20	0.00
TIPOLOGIA 4	0.00	0.00	0.00	.46	.28	.25	0.00	0.00
TIPOLOGIA 5	.31	0.00	.53	.25	.18	0.00	0.00	0.00
TIPOLOGIA 6	.37	0.00	.34	.39	.35	0.00	0.00	0.00

AÑO 1980

	S. TIERRAS	0-5	5-10	10-20	20-50	50-100	100-500	>=500
TIPOLOGIA 1	0.00	0.00	0.00	.53	.55	.57	.54	.36
TIPOLOGIA 2	0.00	0.00	.55	.57	.53	.52	.46	0.00
TIPOLOGIA 3	0.00	0.00	0.00	.52	.47	.46	0.00	0.00
TIPOLOGIA 4	0.00	0.00	0.00	.55	.46	0.00	0.00	0.00
TIPOLOGIA 5	.27	0.00	.61	.18	.33	0.00	0.00	0.00
TIPOLOGIA 6	.44	0.00	.43	.44	.39	0.00	0.00	0.00

AÑO 1979

	S. TIERRAS	0-5	5-10	10-20	20-50	50-100	100-500	>=500
TIPOLOGIA 1	0.00	0.00	0.00	.64	.56	.49	.42	.36
TIPOLOGIA 2	0.00	.60	.57	.61	.57	.49	.41	.30
TIPOLOGIA 3	0.00	.54	.47	.49	.46	.34	.34	.30
TIPOLOGIA 4	0.00	0.00	.35	.41	.41	.41	.47	.28
TIPOLOGIA 5	.18	0.00	.48	.16	.20	.25	.21	.15
TIPOLOGIA 6	.26	.43	.43	.50	.44	.34	.11	0.00

AÑO 1978

	S. TIERRAS	0-5	5-10	10-20	20-50	50-100	100-500	>=500
TIPOLOGIA 1	0.00	0.00	0.00	.57	.60	.59	.50	.38
TIPOLOGIA 2	0.00	.51	.60	.60	.55	.49	.37	.28
TIPOLOGIA 3	0.00	0.00	.47	.63	.39	.52	.37	.34
TIPOLOGIA 4	0.00	.89	.62	.68	.39	.47	.27	.42

TIPOLOGIA 1	CULTIVOS HERBACEOS ORIENTADOS A AGRICULTURA GENERAL DE SECANO.
TIPOLOGIA 2	CULTIVOS HERBACEOS ORIENTADOS A AGRICULTURA GENERAL DE REGADIO.
TIPOLOGIA 3	CULTIVOS HERBACEOS COMBINADOS CON GANADO DEPENDIENTE DEL SUELO.
TIPOLOGIA 4	GANADO DEPENDIENTE DEL SUELO COMBINADO CON CULTIVOS HERBACEOS.
TIPOLOGIA 5	GANADO DEPENDIENTE DEL SUELO ORIENTADO A BOVINO DE CARNE.
TIPOLOGIA 6	GANADO DEPENDIENTE DEL SUELO ORIENTADO A BOVINO DE LECHE.

Fuente: MAPA. Red Contable Agraria Nacional. Madrid.
Elaboración propia.

permanencia en la actividad agraria, desde la lógica económica de las pequeñas explotaciones y al mismo tiempo nos indica que una disminución importante del precio en el mercado de productos agrarios o un incremento sustancial del mismo en el mercado de factores puede poner en grandes dificultades a explotaciones de mayor dimensión, por su mayor dependencia del mercado. La elasticidad de los costes variables con relación a los ingresos es mayor en las pequeñas explotaciones que en las de mayor tamaño.

Es evidente que la permanencia o abandono de la actividad agraria de las explotaciones no puede explicarse exclusivamente desde la óptica de los costes variables, pues, intervienen otros factores en este proceso, como pueden ser el montante absoluto de las disponibilidades del agricultor, la demanda de trabajo de otros sectores. En la comunicación se ha insistido preferentemente en los costes variables, que, desde la óptica económica, pueden aclararnos muchas situaciones de la agricultura en general y de la agricultura de nuestra región en la que el trabajo familiar es parte muy importante de los factores productivos.

REFERENCIAS

- (1) BANCO DE BILBAO: *Renta Nacional de España 1981*. Edi. 1983.
- (2) BANCO DE BILBAO: op. cit.
- (2 bis) BUBLLOT, G.: *Economie de la production agricole*. Bruxelles. 1975. Págs. 117-122.
- (3) HILL, B. E.; INGERSANT, K. A.: *An Economic Analysis of Agriculture*. Heineman Educational Books Ltd. London, 1982, 2.^a ed. En el cap. IV de esta publicación, págs. 94-130, puede encontrarse un buen resumen sobre los activos fijos en agricultura, así como algunas importantes citas sobre este tema.
- (4) INE: *Censo Agrario de España 1982*. Segovia. Madrid, 1984.
- (5) INE: *Indicadores Estadísticos Regionales*. Madrid, 1982.
- (6) JIMÉNEZ DÍAZ, L.; PRIETO GUIJARRO, A.; ARÉVALO VICENTE, G.: *Las explotaciones agrarias de Castilla-León y su rentabilidad*. Anu. Cent. Edafol. Biol. Apli. Salamanca, Vol. IX, 1983.
- (7) JIMÉNEZ DÍAZ, L.; PRIETO GUIJARRO, A.; ARÉVALO VICENTE, G.; ESCUDERO GIL, F.: *Agricultural Income in Spain; in Agricultural Markets and Prices*. IVth European Congress of Agricultural Economists. Kiel. 1984. B 3 págs. 37-67.
- (8) MAPA: *Red Contable Agraria Nacional. Resultados empresariales*. Madrid. Varios años.
- (9) MAPA: *Red Contable*, op. cit.

APENDICE

Coste e ingreso en miles de pesetas, según tamaño (Ha.), tipología y año

CASTILLA-LEÓN: CULTIVOS HERBACEOS ORIENTADOS A AGRICULTURA GENERAL DE SECANO.

Ceste total=100								
AÑO	S.TIERRAS	0-5	5-10	10-20	20-50	50-100	100-500	>=500
1982	0.00	0.00	0.00	1171.10	1503.97	2608.31	4532.75	13393.40
1981	0.00	0.00	0.00	1024.13	1402.36	2366.43	4469.54	14567.00
1980	0.00	0.00	0.00	972.58	1397.43	2338.80	4449.80	13136.80
1979	0.00	0.00	0.00	670.53	1073.49	1531.56	3782.98	16963.30
1978	0.00	0.00	0.00	389.20	733.95	1434.63	3579.13	14927.80
Desembolsos (%)								
AÑO	S.TIERRAS	0-5	5-10	10-20	20-50	50-100	100-500	>=500
1982	0.00	0.00	0.00	40.52	51.48	63.66	77.11	85.64
1981	0.00	0.00	0.00	37.95	51.90	65.18	77.72	86.18
1980	0.00	0.00	0.00	45.25	53.68	66.37	78.40	89.73
1979	0.00	0.00	0.00	35.70	48.18	73.58	83.29	87.81
1978	0.00	0.00	0.00	50.23	61.83	65.93	80.60	92.47
Costes atribuibles (%)								
AÑO	S.TIERRAS	0-5	5-10	10-20	20-50	50-100	100-500	>=500
1982	0.00	0.00	0.00	59.48	48.52	36.34	22.89	14.36
1981	0.00	0.00	0.00	62.05	48.10	34.82	22.28	13.82
1980	0.00	0.00	0.00	54.75	46.32	33.63	21.60	10.27
1979	0.00	0.00	0.00	64.30	51.82	26.42	16.71	12.19
1978	0.00	0.00	0.00	49.77	38.17	34.07	19.41	7.53
Costes variables (%)								
AÑO	S.TIERRAS	0-5	5-10	10-20	20-50	50-100	100-500	>=500
1982	0.00	0.00	0.00	38.33	48.09	56.33	66.32	80.46
1981	0.00	0.00	0.00	35.54	47.54	57.12	67.46	81.14
1980	0.00	0.00	0.00	42.88	49.68	59.64	67.77	83.55
1979	0.00	0.00	0.00	32.42	42.96	64.76	65.60	78.85
1978	0.00	0.00	0.00	47.97	55.41	56.80	62.10	73.52

Costes fijos (%)

AÑO	S. TIERRAS	0-5	5-10	10-20	20-50	50-100	100-500	>500
1982	0.00	0.00	0.00	61.67	51.91	43.67	33.68	19.54
1981	0.00	0.00	0.00	64.46	52.46	42.88	32.54	18.86
1980	0.00	0.00	0.00	57.12	50.32	40.36	32.23	16.45
1979	0.00	0.00	0.00	67.58	57.04	35.24	34.40	29.15
1978	0.00	0.00	0.00	52.03	44.59	43.20	37.82	26.48

Ingreso total

AÑO	S. TIERRAS	0-5	5-10	10-20	20-50	50-100	100-500	>500
1982	0.00	0.00	0.00	945.40	1190.70	2323.70	4446.60	13746.50
1981	0.00	0.00	0.00	914.30	1210.90	2012.80	4450.40	14204.50
1980	0.00	0.00	0.00	881.70	1547.30	3235.60	6519.20	17136.20
1979	0.00	0.00	0.00	607.10	1038.90	1953.80	4290.90	18669.90
1978	0.00	0.00	0.00	433.10	1023.70	1968.00	4444.60	17763.50

Coste total/Ingreso total

AÑO	S. TIERRAS	0-5	5-10	10-20	20-50	50-100	100-500	>500
1982	0.00	0.00	0.00	1.24	1.26	1.12	1.02	.97
1981	0.00	0.00	0.00	1.12	1.16	1.18	1.00	1.03
1980	0.00	0.00	0.00	1.10	.90	.72	.68	.77
1979	0.00	0.00	0.00	1.10	1.03	.78	.88	.91
1978	0.00	0.00	0.00	.90	.72	.73	.81	.84

Costes F. S./Iner. total

AÑO	S. TIERRAS	0-5	5-10	10-20	20-50	50-100	100-500	>500
1982	0.00	0.00	0.00	.44	.54	.55	.53	.52
1981	0.00	0.00	0.00	.37	.49	.58	.54	.59
1980	0.00	0.00	0.00	.44	.39	.35	.36	.44
1979	0.00	0.00	0.00	.34	.37	.41	.42	.44
1978	0.00	0.00	0.00	.42	.33	.33	.37	.43

Fuente: MAPA, Red Contable Agraria Nacional, Madrid.
Elaboración propia.

CASTILLA-LEÓN: CULTIVOS HERBACEOS ORIENTADOS A AGRICULTURA GENERAL DE REGADÍO.

APENDICE									
Coste total=100									
AÑO	S. TIERRAS	0-5	5-10	10-20	20-50	50-100	100-500	>=500	
1982	0.00	0.00	1111.83	1717.41	2557.83	4262.97	9536.23	0.00	
1981	0.00	0.00	1320.69	1701.07	2435.84	3879.47	9573.29	0.00	
1980	0.00	0.00	1307.14	1544.18	2139.93	3312.77	7575.82	0.00	
1979	0.00	870.90	1012.62	1297.72	1642.63	2524.89	6939.53	20414.90	
1978	0.00	850.53	992.89	850.30	1410.37	2731.28	8349.94	36785.70	

Desembolsos (%)									
AÑO	S. TIERRAS	0-5	5-10	10-20	20-50	50-100	100-500	>=500	
1982	0.00	0.00	45.59	47.33	53.11	62.55	75.83	0.00	
1981	0.00	0.00	41.91	46.80	54.20	63.37	77.60	0.00	
1980	0.00	0.00	42.21	45.32	54.86	59.02	71.45	0.00	
1979	0.00	36.24	41.28	39.10	50.19	60.18	73.11	89.75	
1978	0.00	43.11	37.94	59.60	56.23	62.95	68.22	95.23	

Costes atribuibles (%)									
AÑO	S. TIERRAS	0-5	5-10	10-20	20-50	50-100	100-500	>=500	
1982	0.00	0.00	54.41	52.67	46.89	37.45	24.97	0.00	
1981	0.00	0.00	58.89	54.00	45.80	36.63	22.40	0.00	
1980	0.00	0.00	57.79	54.68	45.94	40.98	28.55	0.00	
1979	0.00	63.76	58.72	60.90	49.81	39.82	26.89	10.25	
1978	0.00	56.89	62.86	40.40	43.77	37.05	31.78	4.77	

Costes variables (%)									
AÑO	S. TIERRAS	0-5	5-10	10-20	20-50	50-100	100-500	>=500	
1982	0.00	0.00	43.44	44.57	49.19	59.76	70.47	0.00	
1981	0.00	0.00	38.69	42.39	49.50	59.22	70.45	0.00	
1980	0.00	0.00	38.65	41.73	49.50	55.77	64.70	0.00	
1979	0.00	31.83	37.73	35.82	44.74	55.35	65.43	76.41	
1978	0.00	37.71	35.86	54.22	50.34	57.34	68.44	75.95	

Costes fijos (Z)

AÑO	S.TIERRAS	0-5	5-10	10-20	20-50	50-100	100-500	>=500
1982	0.00	0.00	56.56	55.43	50.81	40.24	29.53	0.00
1981	0.00	0.00	61.31	57.61	50.50	40.78	29.55	0.00
1980	0.00	0.00	61.35	58.27	50.50	44.23	35.30	0.00
1979	0.00	68.17	62.27	64.18	55.26	44.65	34.57	23.59
1978	0.00	62.29	64.94	45.78	49.66	42.66	39.56	24.05

Ingreso total

AÑO	S.TIERRAS	0-5	5-10	10-20	20-50	50-100	100-500	>=500
1982	0.00	0.00	1354.00	1762.90	2737.80	4312.70	10211.70	0.00
1981	0.00	0.00	1191.10	1724.00	2569.40	3601.60	10016.20	0.00
1980	0.00	0.00	1128.40	1505.30	2255.00	3814.30	9118.10	0.00
1979	0.00	695.20	893.90	1192.40	1713.40	2741.50	7692.00	22301.30
1978	0.00	655.40	859.80	1151.80	1593.40	3069.40	7966.00	38874.50

Coste total/Ingreso total

AÑO	S.TIERRAS	0-5	5-10	10-20	20-50	50-100	100-500	>=500
1982	0.00	0.00	.82	.97	.93	.99	.93	0.00
1981	0.00	0.00	1.11	.99	.95	1.08	.96	0.00
1980	0.00	0.00	1.16	1.03	.95	.87	.83	0.00
1979	0.00	1.25	1.13	1.09	.96	.92	.90	.92
1978	0.00	1.30	1.13	.74	.89	.89	1.05	.95

Costes F. S./Ingr. total

AÑO	S.TIERRAS	0-5	5-10	10-20	20-50	50-100	100-500	>=500
1982	0.00	0.00	.34	.40	.38	.44	.52	0.00
1981	0.00	0.00	.40	.38	.41	.51	.48	0.00
1980	0.00	0.00	.41	.40	.40	.38	.38	0.00
1979	0.00	.29	.38	.36	.34	.34	.40	.46
1978	0.00	.34	.36	.35	.34	.34	.42	.50

Fuente: MAPA. Red Contable Agraria Nacional. Madrid.
Elaboración propia.

CASTILLA-LEÓN: GANADO DEPENDIENTE DEL SUELO COMBINADO CON CULTIVOS HERBACEOS.

Coste total=100									
AÑO	S. TIERRAS	0-5	5-10	10-20	20-50	50-100	100-500	>=500	
1982	0.00	0.00	0.00	1665.58	2535.78	3301.21	0.00	0.00	
1981	0.00	0.00	0.00	1959.30	2856.72	3921.50	0.00	0.00	
1980	0.00	0.00	0.00	1308.97	2119.45	0.00	0.00	0.00	
1979	0.00	0.00	1301.77	1942.69	2233.07	3313.35	4922.68	24332.40	
1978	0.00	167.40	754.40	896.04	1622.44	2501.20	9867.49	15749.00	

Desembolsos (%)									
AÑO	S. TIERRAS	0-5	5-10	10-20	20-50	50-100	100-500	>=500	
1982	0.00	0.00	0.00	49.60	67.52	68.83	0.00	0.00	
1981	0.00	0.00	0.00	56.95	64.07	67.11	0.00	0.00	
1980	0.00	0.00	0.00	52.05	60.43	0.00	0.00	0.00	
1979	0.00	0.00	63.74	59.46	62.43	78.94	75.06	90.25	
1978	0.00	62.54	76.91	46.01	74.91	73.32	84.66	86.84	

Costes atribuibles (%)									
AÑO	S. TIERRAS	0-5	5-10	10-20	20-50	50-100	100-500	>=500	
1982	0.00	0.00	0.00	50.40	32.48	31.17	0.00	0.00	
1981	0.00	0.00	0.00	43.05	35.93	32.89	0.00	0.00	
1980	0.00	0.00	0.00	47.95	39.57	0.00	0.00	0.00	
1979	0.00	0.00	36.26	40.54	37.57	21.06	24.94	9.75	
1978	0.00	37.46	23.09	53.99	25.09	26.68	15.34	13.16	

Costes variables (%)									
AÑO	S. TIERRAS	0-5	5-10	10-20	20-50	50-100	100-500	>=500	
1982	0.00	0.00	0.00	47.24	66.46	62.86	0.00	0.00	
1981	0.00	0.00	0.00	53.06	61.58	63.41	0.00	0.00	
1980	0.00	0.00	0.00	46.85	58.52	0.00	0.00	0.00	
1979	0.00	0.00	58.76	56.95	59.66	72.43	68.80	87.30	
1978	0.00	53.17	70.04	40.36	71.42	68.28	79.66	83.74	

Costes fijos (%)									
AÑO	S. TIERRAS	0-5	5-10	10-20	20-50	50-100	100-500	>=500	
1982	0.00	0.00	0.00	52.76	33.54	37.14	0.00	0.00	
1981	0.00	0.00	0.00	46.94	38.42	36.59	0.00	0.00	
1980	0.00	0.00	0.00	53.15	41.48	0.00	0.00	0.00	
1979	0.00	0.00	41.24	43.05	40.34	27.57	31.20	12.70	
1978	0.00	46.83	29.96	59.64	28.58	31.72	20.34	16.26	
Ingreso total									
AÑO	S. TIERRAS	0-5	5-10	10-20	20-50	50-100	100-500	>=500	
1982	0.00	0.00	0.00	1582.60	2376.10	2675.30	0.00	0.00	
1981	0.00	0.00	0.00	1926.60	2445.30	2547.50	0.00	0.00	
1980	0.00	0.00	0.00	1358.60	2312.10	0.00	0.00	0.00	
1979	0.00	0.00	1172.40	1879.80	2260.30	4036.60	6363.70	29558.40	
1978	0.00	778.40	1397.50	1145.90	1898.40	3246.70	10698.50	22873.50	
Coste total/Ingreso total									
AÑO	S. TIERRAS	0-5	5-10	10-20	20-50	50-100	100-500	>=500	
1982	0.00	0.00	0.00	1.05	1.07	1.23	0.00	0.00	
1981	0.00	0.00	0.00	1.02	1.17	1.19	0.00	0.00	
1980	0.00	0.00	0.00	.96	.92	0.00	0.00	0.00	
1979	0.00	0.00	1.11	1.03	.99	.82	.77	.82	
1978	0.00	.22	.54	.78	.85	.77	.92	.69	
Costes F. S./Ingr. total									
AÑO	S. TIERRAS	0-5	5-10	10-20	20-50	50-100	100-500	>=500	
1982	0.00	0.00	0.00	.38	.50	.59	0.00	0.00	
1981	0.00	0.00	0.00	.47	.42	.47	0.00	0.00	
1980	0.00	0.00	0.00	.30	.35	0.00	0.00	0.00	
1979	0.00	0.00	.60	.43	.37	.38	.31	.54	
1978	0.00	.10	.32	.27	.38	.35	.43	.37	

Fuente: MAPA, Red Contable Agraria Nacional, Madrid.

Elaboración propia.

CASTILLA-LEÓN: CULTIVOS HERRACEOS COMBINADOS CON GANADO DEPENDIENTE DEL SUELO.

Coste total=100									
AÑO	S. TIERRAS	0-5	5-10	10-20	20-50	50-100	100-500	>=500	
1982	0.00	0.00	0.00	2540.87	2448.45	3375.60	6685.37	0.00	
1981	0.00	0.00	0.00	2206.21	2225.12	3376.73	14546.70	0.00	
1980	0.00	0.00	0.00	1833.52	1815.39	3143.78	0.00	0.00	
1979	0.00	286.60	1175.06	790.40	1727.15	2791.02	6551.73	15462.50	
1978	0.00	0.00	1260.82	1263.60	1862.88	2200.39	5278.52	35883.50	

Desembolsos (%)									
AÑO	S. TIERRAS	0-5	5-10	10-20	20-50	50-100	100-500	>=500	
1982	0.00	0.00	0.00	58.24	64.40	68.25	85.88	0.00	
1981	0.00	0.00	0.00	52.75	53.79	67.83	85.85	0.00	
1980	0.00	0.00	0.00	43.02	56.17	71.29	0.00	0.00	
1979	0.00	77.15	51.73	79.88	66.86	70.20	82.58	93.83	
1978	0.00	0.00	59.64	44.22	70.86	72.38	82.20	80.15	

Costes atribuibles (%)									
AÑO	S. TIERRAS	0-5	5-10	10-20	20-50	50-100	100-500	>=500	
1982	0.00	0.00	0.00	41.76	35.60	31.75	14.92	0.00	
1981	0.00	0.00	0.00	47.25	46.21	32.17	14.15	0.00	
1980	0.00	0.00	0.00	56.98	43.83	28.71	0.00	0.00	
1979	0.00	22.85	48.28	20.12	33.14	29.80	17.42	6.17	
1978	0.00	0.00	40.36	55.78	29.14	27.62	17.80	19.85	

Costes variables (%)									
AÑO	S. TIERRAS	0-5	5-10	10-20	20-50	50-100	100-500	>=500	
1982	0.00	0.00	0.00	56.32	62.10	62.20	79.65	0.00	
1981	0.00	0.00	0.00	50.59	51.95	60.99	77.14	0.00	
1980	0.00	0.00	0.00	40.46	53.02	66.23	0.00	0.00	
1979	0.00	73.27	50.10	75.87	64.44	66.88	75.11	75.16	
1978	0.00	0.00	57.14	40.16	65.29	65.76	76.24	68.34	

Costes fijos (%)

AÑO	S.TIERRAS	0-5	5-10	10-20	20-50	50-100	100-500	>=500
1982	0.00	0.00	0.00	43.68	37.90	37.80	20.35	0.00
1981	0.00	0.00	0.00	49.41	48.85	39.82	22.87	0.00
1980	0.00	0.00	0.00	59.52	46.98	33.77	0.00	0.00
1979	0.00	26.73	49.90	24.13	35.56	33.92	24.89	24.84
1978	0.00	0.00	42.86	59.84	34.71	34.24	23.76	31.66

Ingreso total

AÑO	S.TIERRAS	0-5	5-10	10-20	20-50	50-100	100-500	>=500
1982	0.00	0.00	0.00	2188.50	2033.20	3021.60	6633.20	0.00
1981	0.00	0.00	0.00	1879.40	1865.90	2789.80	14014.00	0.00
1980	0.00	0.00	0.00	1548.50	1806.10	3829.90	0.00	0.00
1979	0.00	456.10	1113.90	1181.50	2044.30	2808.60	7473.30	16587.50
1978	0.00	0.00	1362.80	1359.70	2006.50	3035.10	6426.50	37123.90

Coste total/Ingreso total

AÑO	S.TIERRAS	0-5	5-10	10-20	20-50	50-100	100-500	>=500
1982	0.00	0.00	0.00	1.16	1.20	1.12	1.01	0.00
1981	0.00	0.00	0.00	1.17	1.19	1.21	1.04	0.00
1980	0.00	0.00	0.00	1.18	1.01	.82	0.00	0.00
1979	0.00	.63	1.05	.67	.84	.99	.88	.93
1978	0.00	0.00	.93	.93	.93	.72	.82	.97

Costes F. S./Ingr. total

AÑO	S.TIERRAS	0-5	5-10	10-20	20-50	50-100	100-500	>=500
1982	0.00	0.00	0.00	.59	.53	.54	.51	0.00
1981	0.00	0.00	0.00	.47	.42	.56	.54	0.00
1980	0.00	0.00	0.00	.43	.34	.34	0.00	0.00
1979	0.00	.33	.50	.42	.37	.40	.44	.49
1978	0.00	0.00	.49	.31	.40	.31	.39	.48

Fuente: MAPA. Red Contable Agraria Nacional. Madrid.
Elaboración propia.

CASTILLA-LEÓN: GANADO DEPENDIENTE DEL SUELO ORIENTADO A BOVINO DE CARNE.

Coste total=100									
AÑO	S. TIERRAS	0-5	5-10	10-20	20-50	50-100	100-500	>=500	
1982	3142.13	0.00	1904.59	3483.27	2988.11	0.00	0.00	0.00	
1981	1839.55	0.00	1423.15	2973.49	3086.63	0.00	0.00	0.00	
1980	2329.62	0.00	1673.20	4150.42	2454.46	0.00	0.00	0.00	
1979	1860.76	0.00	1085.70	3356.42	3202.95	5200.30	5118.50	20541.30	
1978	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	

Desembolsos (%)									
AÑO	S. TIERRAS	0-5	5-10	10-20	20-50	50-100	100-500	>=500	
1982	85.63	0.00	59.79	74.90	72.06	0.00	0.00	0.00	
1981	82.65	0.00	48.12	73.06	81.14	0.00	0.00	0.00	
1980	86.00	0.00	51.52	83.25	78.54	0.00	0.00	0.00	
1979	82.49	0.00	58.85	80.93	79.51	84.15	70.35	93.54	
1978	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	

Costes atribuibles (%)									
AÑO	S. TIERRAS	0-5	5-10	10-20	20-50	50-100	100-500	>=500	
1982	14.37	0.00	40.21	25.10	27.94	0.00	0.00	0.00	
1981	17.35	0.00	51.88	26.94	18.86	0.00	0.00	0.00	
1980	14.00	0.00	48.48	16.75	21.46	0.00	0.00	0.00	
1979	17.51	0.00	41.15	19.07	20.49	15.85	29.65	6.46	
1978	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	

Costes variables (%)									
AÑO	S. TIERRAS	0-5	5-10	10-20	20-50	50-100	100-500	>=500	
1982	84.74	0.00	56.40	73.46	70.37	0.00	0.00	0.00	
1981	81.06	0.00	43.93	71.85	79.63	0.00	0.00	0.00	
1980	84.07	0.00	48.53	82.08	76.51	0.00	0.00	0.00	
1979	81.11	0.00	56.77	79.18	76.55	82.87	68.75	86.83	
1978	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	

Costes fijos (X)										
AÑO	S. TIERRAS	0-5	5-10	10-20	20-50	50-100	100-500	>=500		
1982	15.26	0.00	43.60	26.54	29.63	0.00	0.00	0.00		
1981	18.94	0.00	56.07	28.15	20.37	0.00	0.00	0.00		
1980	15.93	0.00	51.47	17.92	23.49	0.00	0.00	0.00		
1979	18.89	0.00	43.23	20.82	23.45	17.13	31.25	13.97		
1978	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00		
Ingreso total										
AÑO	S. TIERRAS	0-5	5-10	10-20	20-50	50-100	100-500	>=500		
1982	3567.50	0.00	1808.20	3218.90	2695.50	0.00	0.00	0.00		
1981	2151.10	0.00	1316.40	2847.20	3004.90	0.00	0.00	0.00		
1980	2692.70	0.00	2060.30	4171.10	2806.60	0.00	0.00	0.00		
1979	1846.00	0.00	1181.90	3161.00	3053.60	5739.00	4454.80	20730.50		
1978	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00		
Coste total/Ingreso total										
AÑO	S. TIERRAS	0-5	5-10	10-20	20-50	50-100	100-500	>=500		
1982	.88	0.00	1.05	1.08	1.11	0.00	0.00	0.00		
1981	.86	0.00	1.08	1.04	1.03	0.00	0.00	0.00		
1980	.87	0.00	.81	1.00	.87	0.00	0.00	0.00		
1979	1.01	0.00	.92	1.06	1.05	.91	1.15	.99		
1978	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00		
Costes F. S./Ingr. total										
AÑO	S. TIERRAS	0-5	5-10	10-20	20-50	50-100	100-500	>=500		
1982	.74	0.00	.35	.68	.69	0.00	0.00	0.00		
1981	.68	0.00	.34	.65	.69	0.00	0.00	0.00		
1980	.70	0.00	.29	.75	.52	0.00	0.00	0.00		
1979	.77	0.00	.25	.69	.62	.63	.44	.68		
1978	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00		

Fuente: MAPA. Red Contable Agraria Nacional. Madrid.
Elaboración propia.

CASTILLA-LEÓN: GANADO DEPENDIENTE DEL SUELO ORIENTADO A BOVINO DE LECHE.

Coste total=100									
AÑO	S. TIERRAS	0-5	5-10	10-20	20-50	50-100	100-500	>=500	
1982	1882.28	0.00	1547.83	1910.53	2671.90	5528.11	0.00	0.00	
1981	1420.13	0.00	1466.80	1541.41	2312.73	0.00	0.00	0.00	
1980	1279.61	0.00	1330.01	1491.59	2522.99	0.00	0.00	0.00	
1979	1647.54	880.50	1635.56	1609.00	1964.41	4607.98	15785.10	0.00	
1978	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	
Desembalsos (%)									
AÑO	S. TIERRAS	0-5	5-10	10-20	20-50	50-100	100-500	>=500	
1982	78.56	0.00	61.45	68.28	63.49	74.31	0.00	0.00	
1981	81.36	0.00	54.25	66.75	62.80	0.00	0.00	0.00	
1980	69.41	0.00	51.26	60.57	65.50	0.00	0.00	0.00	
1979	77.04	89.94	68.36	63.74	70.25	82.38	92.37	0.00	
1978	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	
Costes atribuibles (%)									
AÑO	S. TIERRAS	0-5	5-10	10-20	20-50	50-100	100-500	>=500	
1982	21.44	0.00	38.55	31.72	36.51	25.69	0.00	0.00	
1981	18.64	0.00	45.75	33.25	37.20	0.00	0.00	0.00	
1980	30.59	0.00	48.74	39.43	34.50	0.00	0.00	0.00	
1979	22.96	10.06	31.64	36.26	29.76	17.62	7.63	0.00	
1978	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	
Costes variables (%)									
AÑO	S. TIERRAS	0-5	5-10	10-20	20-50	50-100	100-500	>=500	
1982	76.18	0.00	59.22	65.67	60.94	72.36	0.00	0.00	
1981	78.67	0.00	51.75	64.19	60.88	0.00	0.00	0.00	
1980	66.92	0.00	47.71	57.83	62.11	0.00	0.00	0.00	
1979	75.09	88.12	66.61	61.84	67.30	79.70	88.82	0.00	
1978	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	

Costes fijos (%)								
AÑO	S. TIERRAS	0-5	5-10	10-20	20-50	50-100	100-500	>=500
1982	23.82	0.00	40.78	34.33	39.06	27.64	0.00	0.00
1981	21.33	0.00	48.25	35.81	39.12	0.00	0.00	0.00
1980	33.08	0.00	52.29	42.97	37.89	0.00	0.00	0.00
1979	24.91	11.88	33.39	38.96	32.70	20.30	11.18	0.00
1978	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
Ingreso total								
AÑO	S. TIERRAS	0-5	5-10	10-20	20-50	50-100	100-500	>=500
1982	2263.70	0.00	1417.00	1919.90	2381.40	4676.50	0.00	0.00
1981	1768.30	0.00	1151.60	1613.10	2158.00	0.00	0.00	0.00
1980	1531.00	0.00	1113.40	1523.20	2581.30	0.00	0.00	0.00
1979	1683.10	1358.20	1923.50	1979.30	2380.90	5686.10	15692.00	0.00
1978	0.00	0.00	0.00	0.00	-0.00	0.00	0.00	0.00
Coste total/Ingreso total								
AÑO	S. TIERRAS	0-5	5-10	10-20	20-50	50-100	100-500	>=500
1982	.83	0.00	1.09	1.00	1.12	1.18	0.00	0.00
1981	.80	0.00	1.27	.96	1.07	0.80	0.00	0.00
1980	.84	0.00	1.19	.98	.98	0.00	0.00	0.00
1979	.98	.65	.85	.81	.83	.82	1.01	0.00
1978	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
Costes F. S./Ingr. total								
AÑO	S. TIERRAS	0-5	5-10	10-20	20-50	50-100	100-500	>=500
1982	.62	0.00	.44	.46	.41	.49	0.00	0.00
1981	.62	0.00	.53	.44	.43	0.00	0.00	0.00
1980	.56	0.00	.42	.42	.43	0.00	0.00	0.00
1979	.70	.49	.34	.27	.35	.31	.62	0.00
1978	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00

Fuente: MAPA, Red Contable Agraria Nacional, Madrid.
Elaboración propia.

1.3. La minería como sector estratégico de Castilla y León

Tabla 1. Resultados de la encuesta de calidad de vida

Categoría	Escala de Calidad de Vida					Total
	1-2	3-4	5-6	7-8	9-10	
1.1	10	15	20	15	10	70
1.2	12	18	22	18	12	82
1.3	15	20	25	20	15	95
1.4	18	22	28	22	18	108
1.5	20	25	30	25	20	120
1.6	22	28	32	28	22	132
1.7	25	30	35	30	25	150
1.8	28	32	38	32	28	168
1.9	30	35	40	35	30	180
1.10	32	38	42	38	32	192
1.11	35	40	45	40	35	210
1.12	38	42	48	42	38	228
1.13	40	45	50	45	40	240
1.14	42	48	52	48	42	252
1.15	45	50	55	50	45	270
1.16	48	52	58	52	48	288
1.17	50	55	60	55	50	300
1.18	52	58	62	58	52	312
1.19	55	60	65	60	55	330
1.20	58	62	68	62	58	342
1.21	60	65	70	65	60	360
1.22	62	68	72	68	62	372
1.23	65	70	75	70	65	390
1.24	68	72	78	72	68	408
1.25	70	75	80	75	70	420
1.26	72	78	82	78	72	432
1.27	75	80	85	80	75	450
1.28	78	82	88	82	78	468
1.29	80	85	90	85	80	480
1.30	82	88	92	88	82	492
1.31	85	90	95	90	85	510
1.32	88	92	98	92	88	528
1.33	90	95	100	95	90	540
1.34	92	98	100	98	92	552
1.35	95	100	100	100	95	570
1.36	98	100	100	100	98	588
1.37	100	100	100	100	100	600

PONENCIA

La minería como sector estratégico de Castilla y León

por Alfonso S. Gracia Plaza

INTRODUCCION

Con cierta frecuencia aparecen en los medios de comunicación española, noticias de hallazgos espectaculares de depósitos minerales, acompañadas casi siempre de esperanzas grandilocuentes del tipo: «el yacimiento más grande de Europa» o una de las ricas más raras del mundo.

Poco tiempo después, aunque no siempre, la noticia se desmorona, o simplemente se desvía y el país de la supuesta opulencia minera, a la más banal e insignificante. Habitual el país exporta minerales por valor de unos 150.000 millones de pesetas, excluidas las importaciones de cruces petrolíferas, que por sí solas superan los 1.1 billones de pesetas (datos de 1962).

El grado de desconcierto general que sobre nuestro mineral es evidente por todas las acciones de la sociedad española, permite el mantenimiento sobre la materia de una actitud errática, llena de mitos y caprichos, desde el protagonismo de la diosa Fortuna, de prácticamente vacío de contenido todo el bagaje científico y tecnológico de la sociedad moderna de finales del siglo XX.

En esta ponencia intentaré, sobre todo, explicar que ser minero en 1984, al menos minero con razonables posibilidades de éxito, no tiene gran cosa que ver con el mito de la riqueza y la explotación, y que los aparatos mayores riesgos de la industria minera pueden y deben compensarse con la tecnificación rigurosa de todas y cada una de las fases del proceso que, paso a paso, debe transformar nuestro terreno y un involuntariamente invocados «potencial mineros» en la base firme e imprescindible de la industrialización y el desarrollo económico.

El segundo aspecto que trataré, muy especialmente relacionado con el carácter regionalista de esta cuestión, será el de establecer el grado real de importancia que para una comunidad económicamente desarrollada industrializada como Castilla y

1.3. La minería como sector estratégico de Castilla y León

1.3. La minería como sector estratégico de Castilla y León

PONENCIA

La minería como sector estratégico de Castilla y León

por Alfonso S. Gracia Plaza

INTRODUCCION

Con cierta frecuencia aparecen en los medios de comunicación españoles, noticias de hallazgos espectaculares de depósitos minerales, acompañados casi siempre de expresiones grandilocuentes del tipo: «el yacimiento más grande de Europa» o «una de las minas más ricas del mundo».

Poco tiempo después, aunque no siempre, la noticia se desmiente, o simplemente se desinfla y se pasa de la supuesta opulencia minera, a la más humilde indigencia habitual: el país importa minerales por valor de unos 150 000 millones de pesetas, excluidas las importaciones de crudos petrolíferos, que por sí solas superan los 1,1 billones de pesetas (cifras de 1982).

El grado de desconocimiento general que sobre asuntos mineros se extiende por todos los sectores de la sociedad española, permite el mantenimiento sobre la materia de una atmósfera oscurantista, llena de mitos y estereotipos, donde el protagonismo de la diosa Fortuna deja prácticamente vacío de contenido todo el bagaje científico y tecnológico de la sociedad moderna de finales del siglo XX.

En esta ponencia intentaré, sobre todo, explicar que ser minero en 1984, al menos minero con razonables posibilidades de éxito, no tiene gran cosa que ver con el juego de la ruleta y la improvisación, y que los aparentes mayores riesgos de la industria minera pueden y deben compensarse con la tecnificación rigurosa de todas y cada una de las fases del proceso que, paso a paso, debe transformar nuestro famoso y tan frecuentemente invocado «potencial minero» en la base firme e imprescindible de la industrialización y el desarrollo económico.

El segundo aspecto que trataré, muy especialmente relacionado con el carácter regionalista de esta reunión, será el de establecer el grado real de importancia que para una comunidad escasamente desarrollada industrialmente como Castilla y León puede tener el correcto aprovechamiento de sus recursos minerales, aunque por razones de tiempo habré de dejar fuera el más importante de los mismos: el agua, cuya relevancia y complejidad requerirían por sí solas todo el tiempo del que disponemos.

1. IMPORTANCIA DE LOS RECURSOS MINERALES Y DE SU INVESTIGACION

Muy poco del Producto Interior Bruto de un país industrializado escapa de algún tipo de dependencia de la minería, sea ésta de desarrollo interior o practicada en otros países, frecuentemente de los pertenecientes al llamado Tercer Mundo, haciéndose inevitablemente cierta la afirmación de que «el hombre civilizado es minero».

A título de ejemplo puede verse en el esquema adjunto (figura 1), una representación de lo que significa en la economía del país industrializado por excelencia, los Estados Unidos, el conjunto de los recursos minerales.

Podríamos quizá comparar este gráfico con uno equivalente de la economía españolas, pero además de las evidentes diferencias socio-económicas entre ambos países que desvirtuarían las posibles tentativas de comparación, algunos de los aspectos que en él se reflejarían como nuestro grado de dependencia exterior en los abastecimientos (tabla 1), a pesar de los intentos de enmienda realizados desde 1979 a través del PNAMPM (Plan Nacional de Abastecimiento de Materias Primas

INTRODUCCIÓN

Con esta frecuencia española
nuestro de industria española

INTRODUCCIÓN

TABLA 1
BALANCE DE MINERALES (1982)
(Miles de Tn)

	Producción	Demanda	Saldo
Hierro (*).....	3.500	6.200	-2.700
Aluminio (*).....	—	350	-350
Cobre (*).....	80	120	-40
Zinc (*).....	320	240	+80
Plomo (*).....	120	120	—
Manganeso (*).....	—	200	-200
Níquel (*).....	—	9	-9
Cromo (*).....	—	90	-90
Titanio (*).....	—	100	-100
Mercurio (*).....	1,8	0,5	+1,3
Wolframio (*).....	1,5	0,1	+1,4
Estaño (*).....	0,9	2,7	-1,8
Fosfatos.....	—	2.700	-2.700
Potasa.....	900	350	+550
Piritas.....	2.200	1.900	+300
Fluorita.....	200	110	+90
Feldespatos.....	200	140	+60
Asbestos.....	—	50	-50
Glauberita.....	300	150	+150
Caolín.....	500	400	+100
Pizarras.....	220	50	+170
Granito.....	300	180	+120
Mármol.....	300	250	+50
Arcillas especiales.....	550	200	+350
Magnesita.....	250	100	+150
Carbón.....	40,5	47	-6,5

(*) Mt. de metal contenido.

Minerales), adquieren tintes tan penosos, que prefiero dedicar el esfuerzo a cuestiones más constructivas.

Quiero destacar, sin embargo, que en los últimos años diversas compañías multinacionales y también alguna española, han realizado descubrimientos de yacimientos minerales, algunos de ellos dentro de la propia Comunidad de Castilla y León, cuya puesta en operación en un inmediato futuro supondrá, según el Director del Instituto Geológico y Minero de España, producciones anuales valoradas en más de 10 000 millones de pesetas, y que el número importante de empresas transnacionales que desarrollan programas de exploración, con cifras de inversión total en ellos de varios miles de millones de pesetas/año, expresa, mejor que cualquier otra forma, la realidad de las posibilidades mineras, en muy variadas sustancias, que posee nuestro subsuelo.

Para empezar por el principio, me gustaría describir brevemente cómo se hace una mina. Porque en efecto, aunque en el lenguaje diario se utiliza sobre todo la palabra «descubrimiento» para anunciar que una nueva operación minera puede ser puesta en marcha, la actividad profesional de prospeccionar primero, evaluar después y por último poner en explotación una mina debidamente planificada, es un proceso bastante largo en el tiempo y consecuencia de tantos análisis y toma de decisiones sucesivas, que muy poco tienen realmente que ver con el fulgurante acto casual de un descubrimiento, tal y como habitualmente lo entendemos.

El ciclo vital de una explotación minera se esquematiza en el siguiente gráfico (figura 2).

Las etapas de actividad intermitente, sin llegar a una producción significativa que figuran en zona inicial del ciclo, son muy características de países con tan larga trayectoria histórica como el nuestro, aunque tampoco es un fenómeno insólito en lugares con menos solera cultural. Con frecuencia las llamadas «minas» en España, especialmente las de sustancias metálicas, no han pasado de esta etapa en tiempos modernos, aunque por contraste no es raro comprobar la existencia de impresionantes labores mineras de casi dos mil años de antigüedad efectuadas para explotar precisamente minerales metálicos.

Tras los estudios preliminares de geólogos e ingenieros, puede acabar reconociéndose la existencia de un posible cuerpo mineralizado, que justifica el inicio de una campaña de exploración sistemática con inversiones escalonadas, sucesivamente más elevadas, a medida que los resultados de cada fase aconsejan el desarrollo de la siguiente.

Esta exploración abarca aspectos muy variados de la investigación: geología, geofísica, geoquímica, mineralurgia, ingeniería, diseños de procesos, estudio de costos, impacto ambiental, fórmulas de financiación, análisis de mercados y, por fin, planificación de la explotación y sus alternativas posibles en función de las principales variables esperables.

Solamente cuando el balance del proceso expresa un saldo positivo, la decisión de puesta en marcha puede recomendarse.

Aún será necesario mantener una cierta actividad investigadora, incluso en las etapas de plena madurez de la explotación, con el fin de asegurarse de que la totalidad del cuerpo mineralizado es extraído, hasta el límite de su rentabilidad, antes de abandonar ordenadamente la concesión.

Una ilustración más detallada de la importantísima etapa investigadora previa, que condiciona inexorablemente la existencia de la industria minera, puede observarse en el esquema siguiente (figura 3), en el que se representa la secuencia

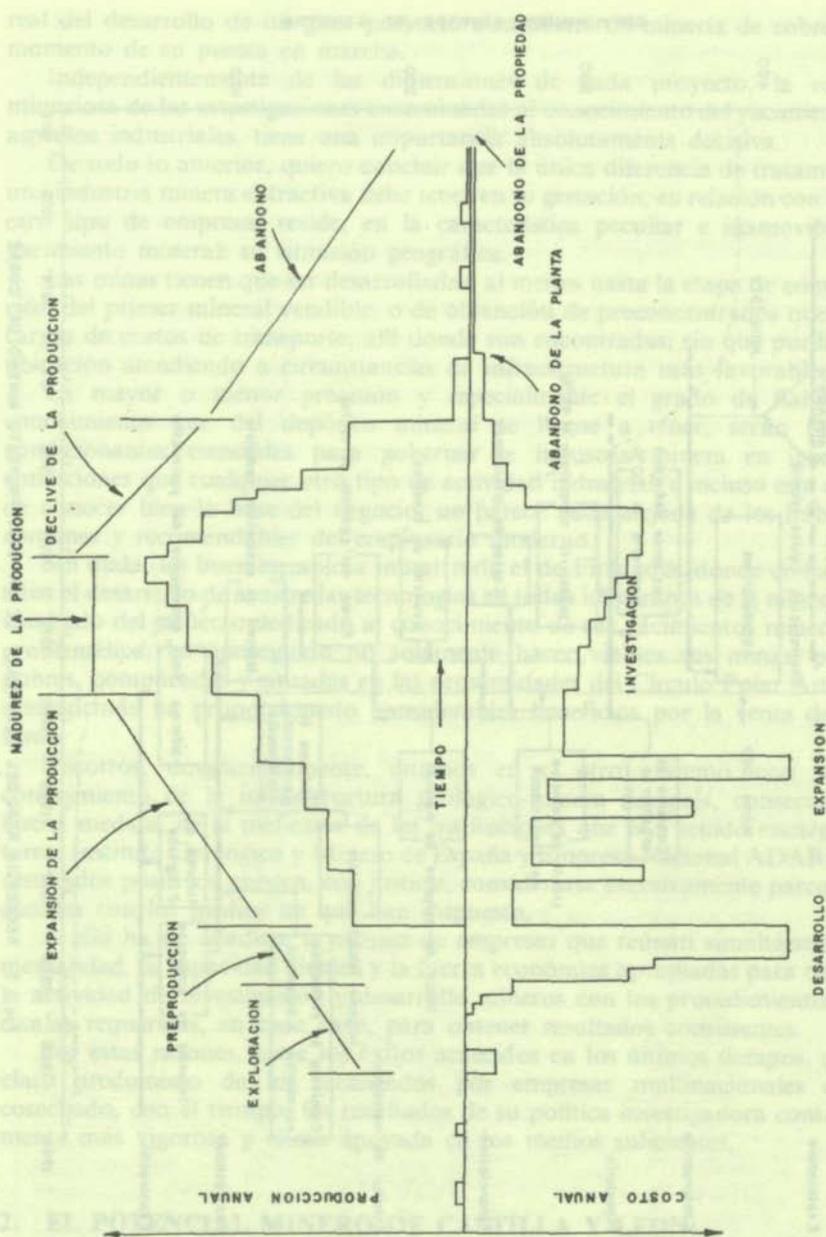


Fig. — 2 CICLO VITAL DE UNA MINA

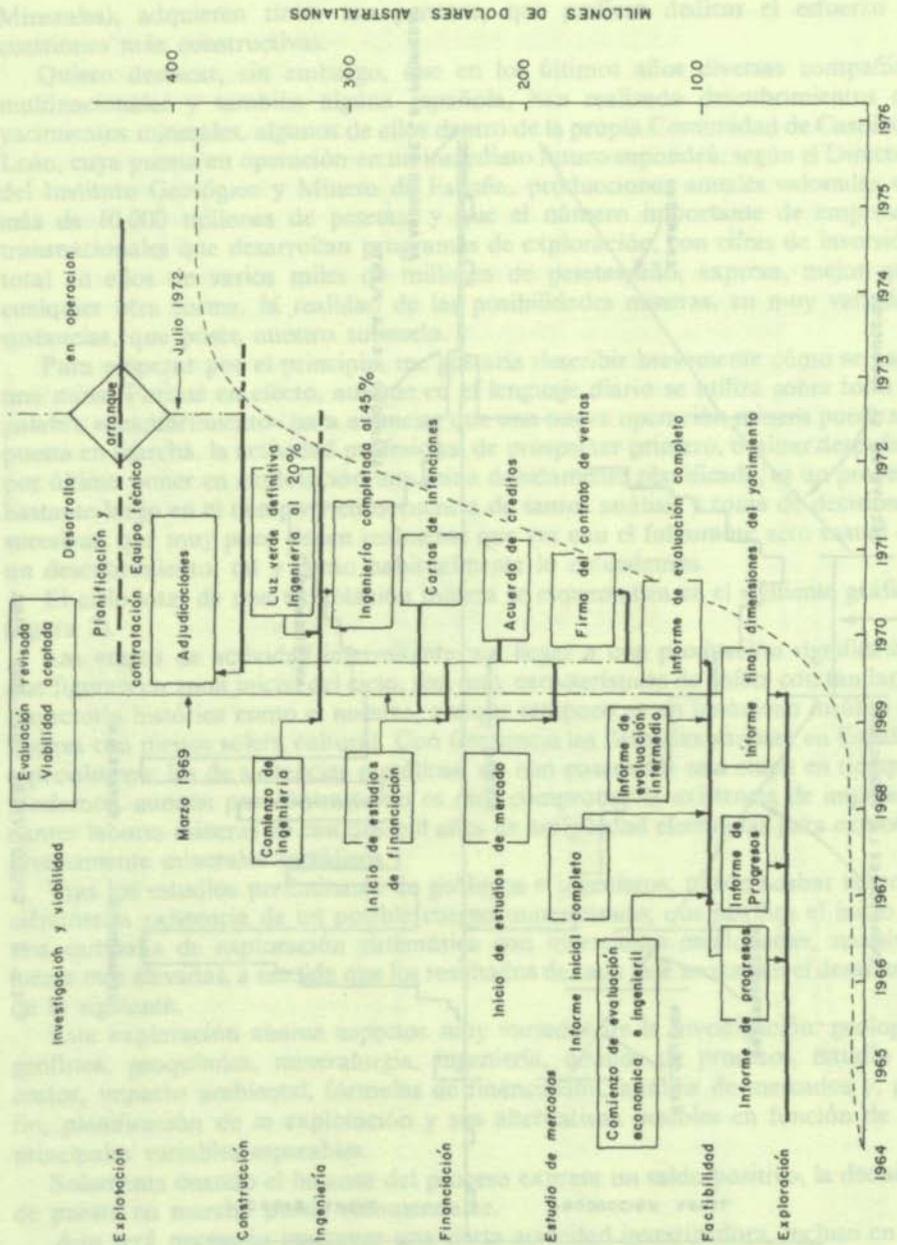


Fig. - 3 SECUENCIA REAL DEL DESARROLLO DE UN GRAN PROYECTO MINERO DE COBRE

real del desarrollo de un gran proyecto australiano de minería de cobre hasta el momento de su puesta en marcha.

Independientemente de las dimensiones de cada proyecto, la realización minuciosa de las investigaciones encaminadas al conocimiento del yacimiento en sus aspectos industriales, tiene una importancia absolutamente decisiva.

De todo lo anterior, quiero concluir que la única diferencia de tratamiento que una industria minera extractiva debe tener en su gestación, en relación con cualquier otro tipo de empresa, reside, en la característica peculiar e inamovible de un yacimiento mineral: su situación geográfica.

Las minas tienen que ser desarrolladas, al menos hasta la etapa de comercialización del primer mineral vendible, o de obtención de preconcentrados que admitan cargas de costos de transporte, allí donde son encontradas, sin que pueda elegirse ubicación atendiendo a circunstancias de infraestructura más favorables.

La mayor o menor precisión y especialmente el grado de fiabilidad del conocimiento que del depósito mineral se llegue a tener, serán los únicos condicionantes esenciales para gobernar la industria minera en igualdad de condiciones que cualquier otro tipo de actividad industrial, e incluso esta exigencia de conocer bien la base del negocio, no parece nada alejada de los hábitos más comunes y recomendables del empresario moderno.

Sin duda, un buen ejemplo a imitar sería el de Finlandia, donde en los últimos años el desarrollo de avanzadas tecnologías en todos los campos de la minería, como resultado del esfuerzo dedicado al conocimiento de sus yacimientos minerales y su problemática, ha conseguido no solamente hacer viables sus minas: pequeñas, pobres, complicadas y situadas en las proximidades del Círculo Polar Ártico, sino que además ha proporcionado considerables beneficios por la venta del «know how».

Nosotros, desgraciadamente, estamos en el otro extremo, con un pobre conocimiento de la infraestructura geológico-minera del país, consecuencia, en buena medida, de la ineficacia de las instituciones que han tenido encargada esta tarea: Instituto Geológico y Minero de España y Empresa Nacional ADARO, cuyos resultados positivos pueden, con justicia, considerarse excesivamente parcos y poco acordes con los medios de que han dispuesto.

A ello ha de añadirse la escasez de empresas que reúnan simultáneamente la mentalidad, la capacidad técnica y la fuerza económica apropiadas para emprender la actividad de investigación y desarrollo mineros con los procedimientos y a las escalas requeridas, en cada caso, para obtener resultados consistentes.

Por estas razones, entre los éxitos acaecidos en los últimos tiempos, existe un claro predominio de los alcanzados por empresas multinacionales que han cosechado, con el tiempo, los resultados de su política investigadora considerablemente más vigorosa y eficaz apoyada en los medios suficientes.

2. EL POTENCIAL MINERO DE CASTILLA Y LEÓN

Paradójicamente, y a pesar de las deficiencias que he querido destacar como razones básicas por las que la minería del país no constituye un sector sólido, ni podrá serlo en el futuro a menos que modifiquen drásticamente los hábitos imperantes; la producción minera del país ha experimentado, hasta 1982, un significativo crecimiento que algunos califican de exponencial (figura 4).

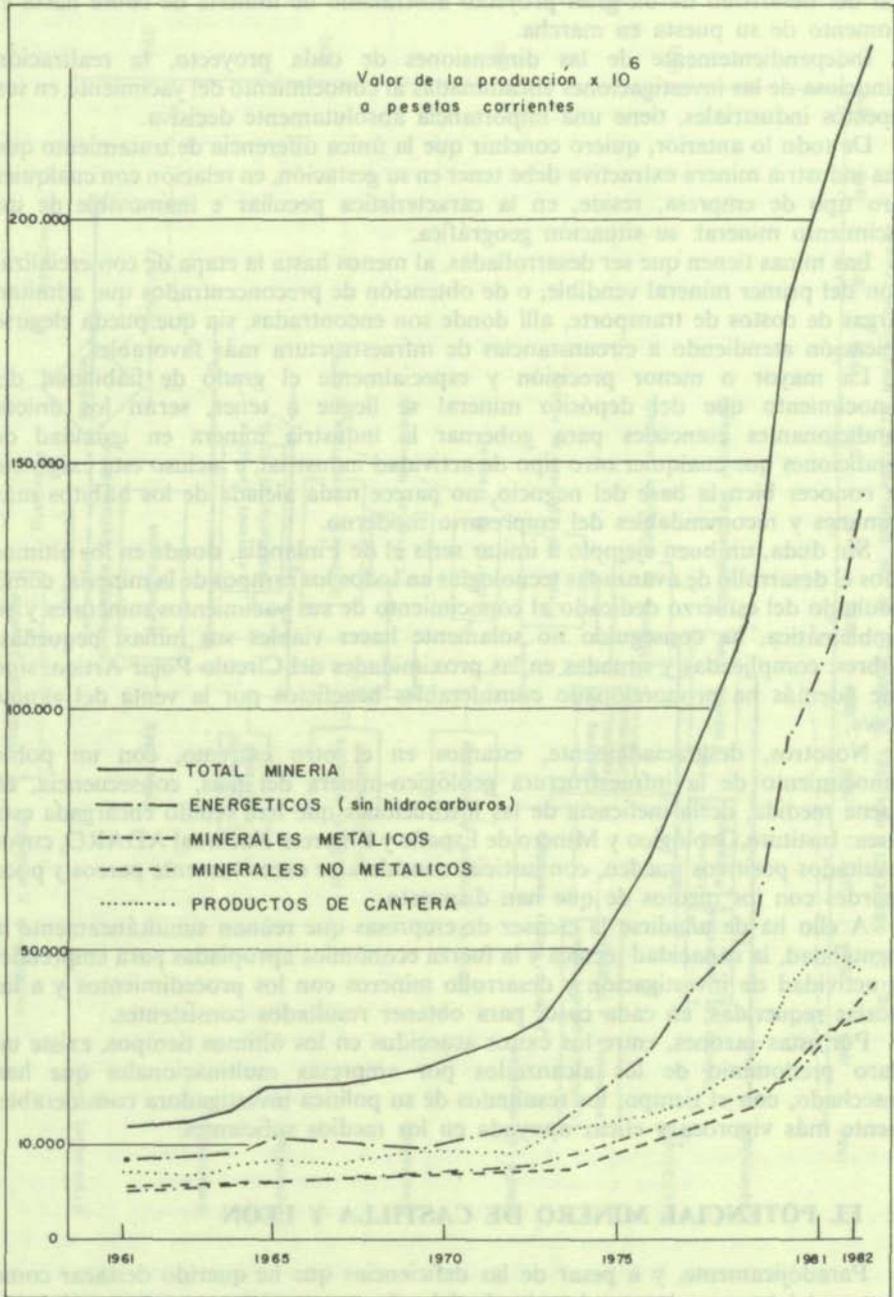


Fig. 4 EVOLUCION DE LA PRODUCCION MINERA NACIONAL

Tal crecimiento está, en algunos sectores, directamente relacionado con el aumento de sus pérdidas, y en la mayoría de los casos en equilibrio tan precario, que más que invitar a demostraciones de satisfacción, debería estimular la reflexión sobre la preocupante inestabilidad de los casi 90 000 puestos de trabajo directos que proporciona la industria minera del país o, sobre el creciente déficit en la balanza comercial de productos minerales, en algunos de los cuales, especialmente en los metálicos, se ha pasado de una tradición exportadora a fuertes carencias crónicas en el abastecimiento.

Dentro del contexto someramente descrito, la Comunidad Autónoma de Castilla y León, presenta un panorama aún más sombrío que contrasta con la potencial riqueza y variedad (tabla 2) de sus recursos minerales y la certeza incuestionable de su riqueza energética, tanto la actual en producción como en reservas para el futuro.

La producción minera de Castilla y León en 1982 (últimos datos disponibles) fue de 48 655 millones de pesetas, que corresponden al 16,58 por 100 del total nacional, aunque la industria de nuestra Comunidad solamente contribuye con el 6,25 por 100 al VAB nacional por este concepto.

El número de personas empleadas directamente es de 17 152, es decir, el 13,28 por 100 de la población activa de Castilla y León que trabaja en su industria.

Aunque las cifras anteriores son suficientemente significativas sobre la importancia que en Castilla y León podría tener un desarrollo armónico de sus posibilidades mineras, algunas pocas más, acabarán de dar una visión más concreta del panorama.

Los datos referentes a recursos energéticos son muy aleccionadores:

INVERSIÓN MEDIA EN INVERSIÓN EN LOS NUEVOS YACIMIENTOS

TABLA 2

**RELACION DE PRODUCTOS MINEROS QUE SE EXPLOTAN EN ESPAÑA,
SEGUN LAS ESTADÍSTICAS MINERAS DE 1981 Y 1982**
(En mayúsculas, los que se explotan en Castilla y León)

HULLA	Andalucita	ARCILLA
ANTRACITA	Baritina	ARENISCA
Lignito	Bauxita	BASALTO
HIDROCARBUROS	CAOLIN	CALIZA
URANIO	CUARZO	Creta
	Espato flúor	CUARCITA
	ESTEATITA	Dolomía
HIERRO	Estroncio	Fonolita
Pirita	FELDESPATO	GRANITO
Cobre	GLAUBERITA	Margas
Cáscara de cobre	Magnesita cruda	MARMOL
Plomo	Ocre	Ofita
PLOMO-ZINC	Piedra pómez	PIZARRA
Plomo-Zinc-Pirita	SAL GEMA	PORFIDOS
Plomo-Zinc-Espato	SAL MANANTIAL	Serpentina
ESTAÑO	Sal marina	SILICE Y ARENAS
WOLFRAMIO	Sales potásicas	SILICEAS
ESTAÑO-WOLFRAMIO	Thernardita	YESO
Antimonio	Trípoli	OTROS PRODUCTOS
Mercurio	TURBA	DE CANTERA
Oro	Materiales arcillosos especiales	

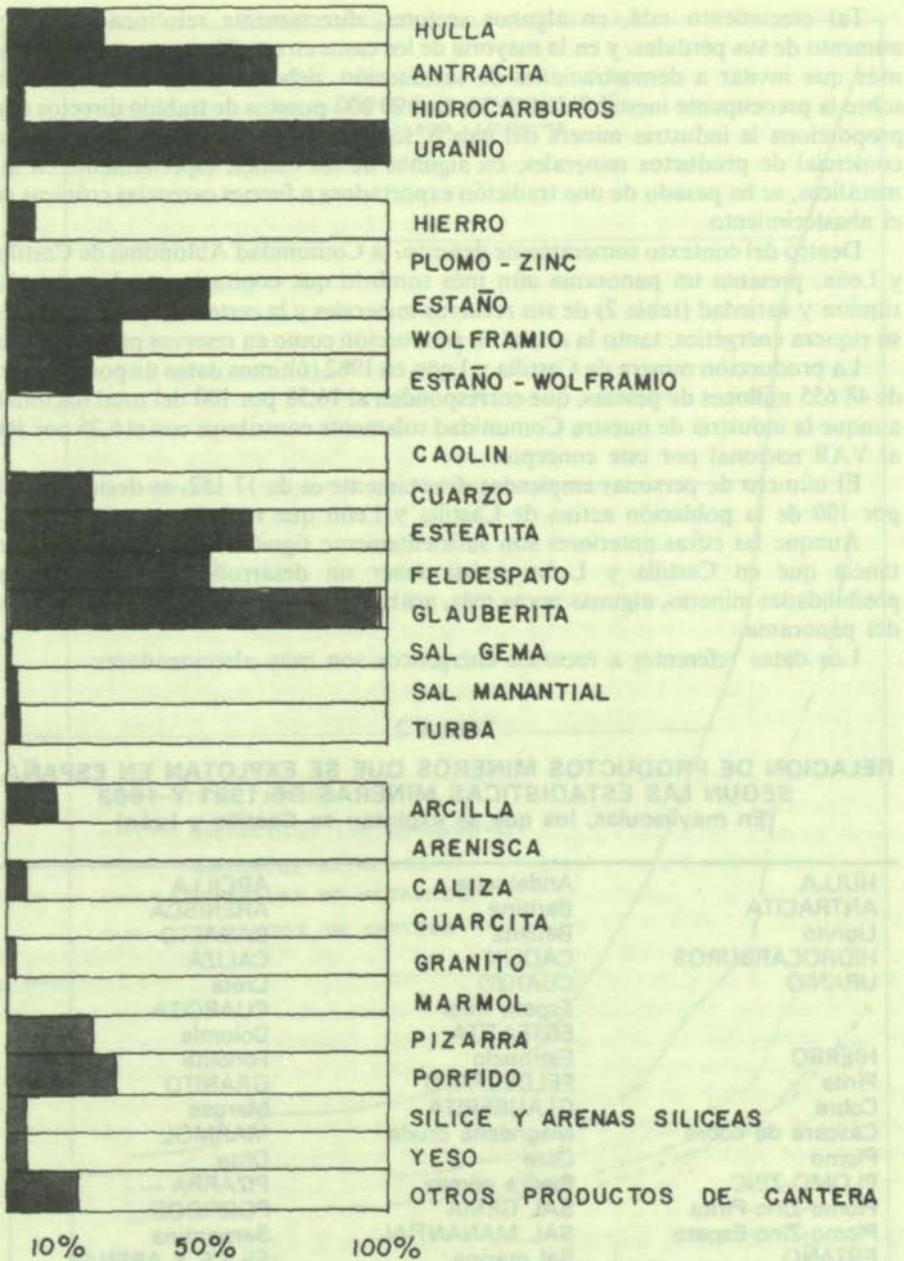


Fig._ 5 PRODUCCION DE LA MINERIA DE CASTILLA-LEON EN RELACION CON LA NACIONAL 1981 y 82

- Antracitas: 69,23 por 100 de la producción española.
- Uranio: 100 por 100 (el 80 por 100 de las reservas conocidas de esta sustancia se encuentran en la provincia de Salamanca).
- Hidrocarburos: 3,85 por 100 de la producción nacional, ya de por sí no muy abundante; pero durante quince años los pozos ahora virtualmente agotados, han estado en producción ininterrumpida.
- Producción eléctrica del 15 por 100 del total producido en todo el Estado (el 26,75 por 100 de la hidroeléctrica), consumiendo solamente el 6,32 por 100 de la energía consumida, y alcanzando sólo el 79,9 por 100 del consumo medio nacional por habitante y año.

Además, la minería de esta Comunidad, proporciona el 52,71 por 100 del estaño; el 30 por 100 del wolframio; el 97 por 100 de la glauberita (sulfato sódico); el 53,61 por 100 del feldespato y el 64 por 100 de la esteatita o talco, como cifras más destacadas, y aún tiene producción suficiente como para figurar en las estadísticas oficiales en otras sustancias mineras hasta una treintena de ellas (tabla 2 y figura 5).

Aún hay otras muchas posibilidades. En el mapa adjunto se muestran, sin que tenga pretensiones de ser exhaustivo, los indicios mineros conocidos, aunque en su mayoría pertenezcan a aquella primera etapa del ciclo vital que antes comenté, de explotaciones ocasionales e intermitentes que proceden a cualquier tipo de investigación.

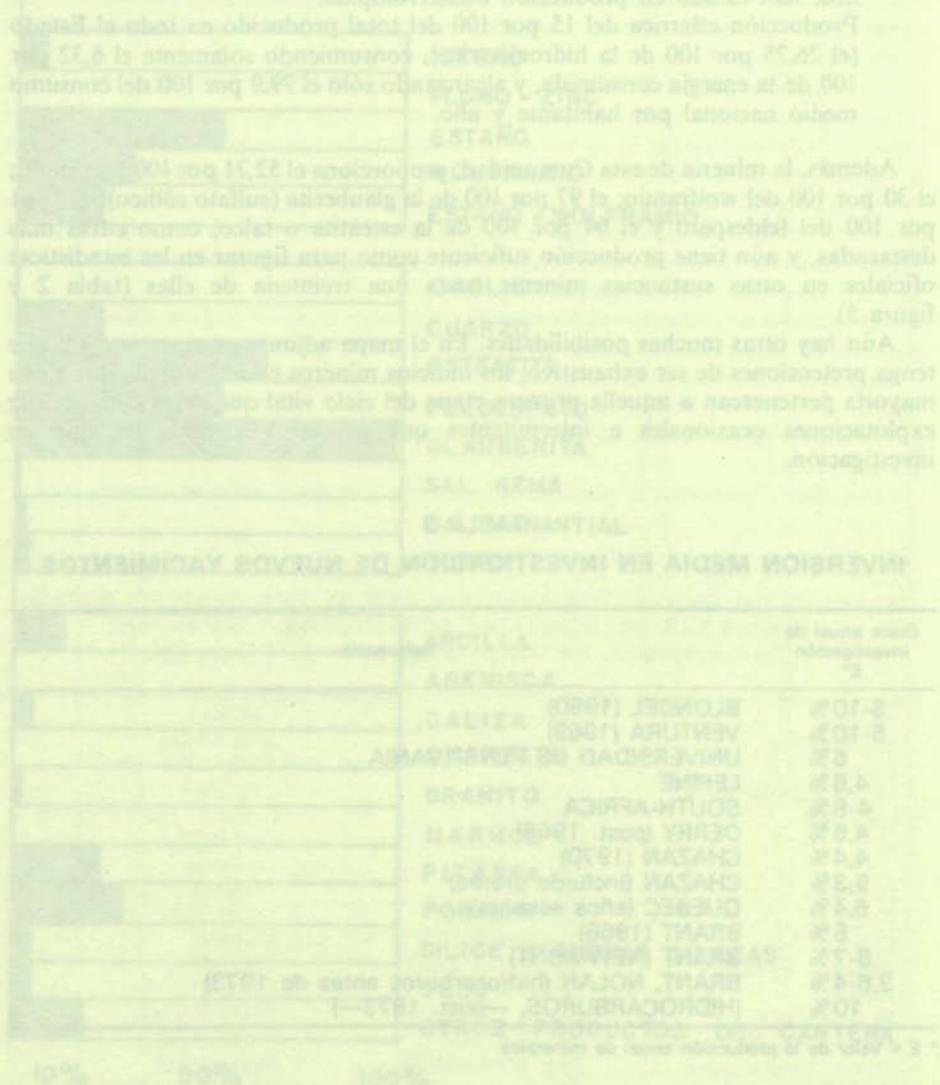
TABLA 3
INVERSION MEDIA EN INVESTIGACION DE NUEVOS YACIMIENTOS

Coste anual de investigación E*	Referencia
5-10 %	BLONDEL (1950)
5-10 %	VENTURA (1969)
6 %	UNIVERSIDAD DE PENNSILVANIA
4,6 %	LEPINE
4-8 %	SOUTH-AFRICA
4,6 %	DERRY (post. 1966)
4,4 %	CHAZAN (1970)
5,3 %	CHAZAN (incluido uranio)
6,4 %	QUEBEC (años sesenta)
5 %	BRANT (1968)
6-7 %	BRANT (NEWMONT)
3,6-4 %	BRANT, NOLAN (hidrocarburos antes de 1973)
10 %	(HIDROCARBUROS, —post. 1973—)

* E = Valor de la producción anual de minerales.

Y así hemos llegado al punto clave: en la Comunidad Autónoma de Castilla y León se han justificado como inversiones en investigación minera 443 millones de pesetas; es decir, el 0,91 por 100 de la producción vendible en 1982. Este dato que para mejor comprensión puede compararse con los ofrecidos en la relación adjunta (tabla 3) procedente de una reciente publicación del Director General del IGME,

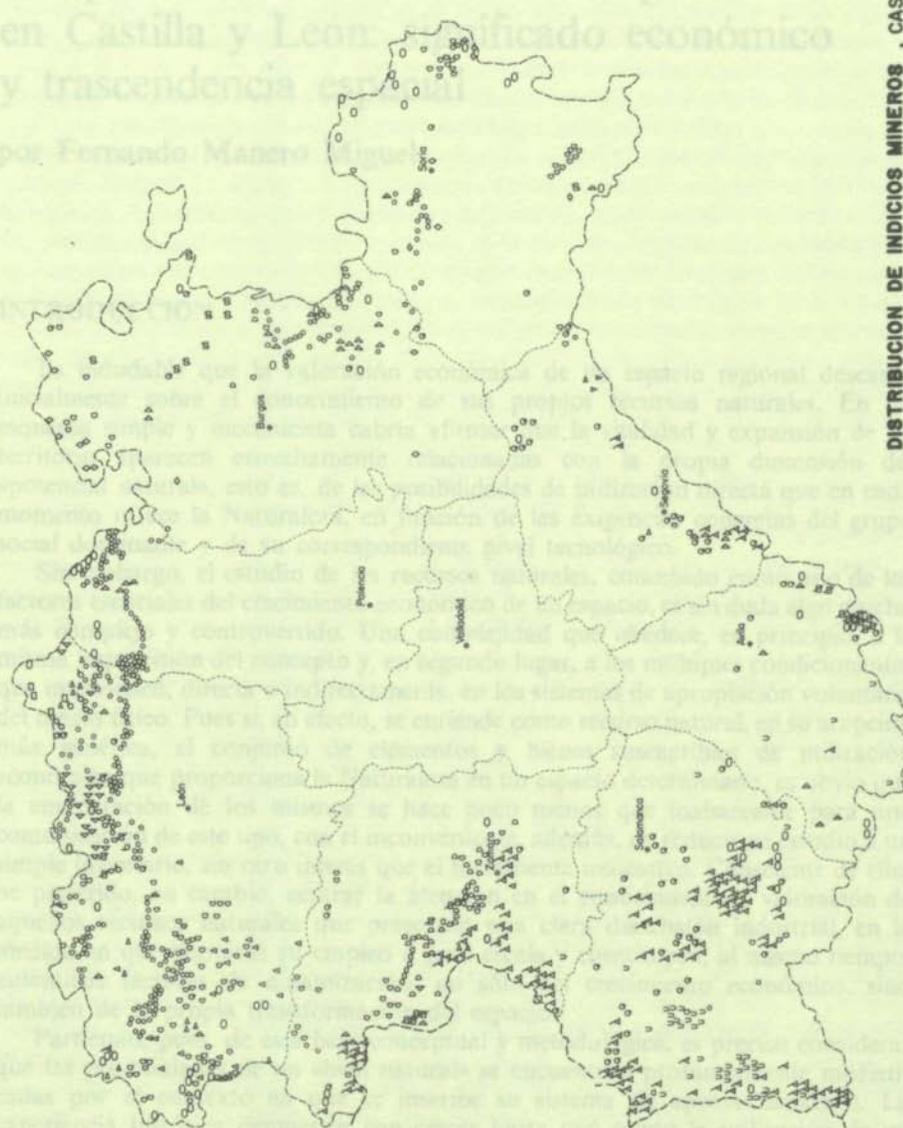
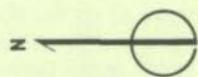
permite augurar con escasas posibilidades de equivocación, que el potencial minero de Castilla y León seguirá siendo «potencial» y que sus posibles beneficios para la Comunidad seguirán sin ser aprovechados por ésta, a menos que se afronte la situación con medidas drásticamente innovadoras en la dirección que he querido mostrar en esta exposición.



Y el hecho de que el punto de vista de la Comunidad Autónoma de Castilla y León se ha limitado como inversión en investigación a un 10% de la producción de la región, es un hecho que demuestra que la inversión en investigación para nuevos yacimientos de minerales en la región de Castilla y León es muy baja.

LEYENDA

- ▲ Oro (Au)
- ▼ Andesita (As)
- ▲ Antimonio (Sb), Arseniódido (As)
- ▲ Bismuto (Bi)
- Fluor (F)
- Barita (Ba), Estroncio (Sr), Magnesio (Mg)
- Selenio (Se), Sodio (Na), Magnesio (Mg)
- Potasio (K)
- Cobalto (Co)
- Cobre (Cu)
- Hierro (Fe)
- Manganeso (Mn)
- Carbón
- Alúmina
- Turba
- ▲ Esfalo (Ss), Wolframio (W), Microsilicio (M), Bismuto (Bi)
- b Coque, Silicatos sulfurosos, Feldspato, Alapato
- Cuarzo
- Mercurio (Hg)
- Plomo (Pb), Cinc (Zn), Plata (Ag)
- Antimonio (Sb)
- Uranio y radioactivos



DISTRIBUCION DE INDICIOS MINEROS, CASTILLA-LEON
(Alfonso Gracia, agosto 1983)

El aprovechamiento minero-energético en Castilla y León: significado económico y trascendencia espacial

por Fernando Manero Miguel

INTRODUCCION

Es indudable que la valoración económica de un espacio regional descansa inicialmente sobre el conocimiento de sus propios recursos naturales. En un esquema simple y mecanicista cabría afirmar que la vitalidad y expansión de un territorio aparecen estrechamente relacionadas con la propia dimensión del «potencial natural», esto es, de las posibilidades de utilización directa que en cada momento ofrece la Naturaleza, en función de las exigencias concretas del grupo social dominante y de su correspondiente nivel tecnológico.

Sin embargo, el estudio de los recursos naturales, concebido como uno de los factores esenciales del crecimiento económico de un espacio, es sin duda algo mucho más complejo y controvertido. Una complejidad que obedece, en principio, a la misma imprecisión del concepto y, en segundo lugar, a los múltiples condicionantes que intervienen, directa o indirectamente, en los sistemas de apropiación voluntaria del medio físico. Pues si, en efecto, se entiende como recurso natural, en su acepción más genérica, el conjunto de elementos y bienes susceptibles de utilización económica que proporciona la Naturaleza en un espacio determinado, es obvio que la enumeración de los mismos se hace poco menos que inabarcable para una comunicación de este tipo, con el inconveniente, además, de reducir su estudio a un simple inventario, sin otro interés que el meramente indicativo. Consciente de ello, he preferido, en cambio, centrar la atención en el conocimiento y valoración de aquellos recursos naturales que presentan una clara dimensión industrial, en la medida en que permiten su empleo a gran escala y constituyen, al mismo tiempo, auténticos factores de dinamización, no sólo del crecimiento económico, sino también de la propia transformación del espacio.

Partiendo, pues, de esta base conceptual y metodológica, es preciso considerar que las posibilidades de un «bien natural» se encuentran profundamente mediadas por el contexto en que se inscribe su sistema de aprovechamiento. La experiencia histórica demuestra con creces hasta qué punto la utilización de un recurso aparece subordinada a criterios que no siempre guardan estricta corres-

pondencia con la propia índole y dimensión objetiva del mismo. Sobre él operan, en efecto, factores múltiples —de orden estratégico, tecnológico, económico y político— que otorgan al aprovechamiento de la Naturaleza un sentido marcadamente coyuntural, en función de la conveniencia y de las prioridades establecidas en cada momento por parte de la comunidad o, mejor dicho, del grupo social que detenta la capacidad de decisión. Entendido de esta manera, el usufructo del medio natural no posee otras reglas que las que se derivan de los factores socio-económicos y superestructurales que sobre él gravitan, condicionando sus altibajos productivos, los períodos de crisis y alzas en su cotización, etc.: en definitiva, insertando el proceso en un modelo de evolución cíclica, cuya explicación exige, necesariamente, un planteamiento mucho más amplio, que supere la mera constatación cuantitativa de una riqueza natural más o menos importante.

Ahora bien, si a nivel general es éste un hecho fácilmente verificable, adquiere una plasmación mucho más clara a través del estudio de experiencias concretas. En este sentido, vale la pena subrayar el desigual significado que posee el aprovechamiento de los recursos naturales de un espacio, según el grado de control que éste ejerza sobre los mismos. Nada tan evidente, en efecto, como la diferencia que separa a un ámbito territorial que utiliza en su propio beneficio o controla directamente las posibilidades que le ofrece el medio físico de aquél cuyos recursos están subordinados a las exigencias provenientes de decisiones foráneas, capaces de imprimir un ritmo de aprovechamiento específico, que con frecuencia entra en pugna con las propias necesidades del espacio productor de la riqueza. Se establece así una clara dicotomía entre *espacios-rectores* y *espacios-dominados* o *dependientes*, que resumen a la perfección la incidencia dual de un proceso divergente, a la vez que justifican la aparente contradicción entre desarrollo e indigencia de recursos naturales y, lo que es más importante, establecen uno de los fundamentos básicos sobre los que se sostiene la división espacial del trabajo y la dominación interregional.

Solamente así, es decir, concibiendo el aprovechamiento del medio natural dentro de un contexto regido por las relaciones de dependencia, es posible entender adecuadamente los mecanismos, complejos y a veces sorprendentes, que animan la evolución productiva de los distintos elementos entendidos globalmente como recursos naturales. Una evolución que, como ya he señalado, no se identifica en muchos casos con un proceso lineal ni continuo. Por el contrario, en su análisis no son infrecuentes las fluctuaciones y altibajos, que traducen con obvedad la tendencia cíclica de las coyunturas y el carácter marcadamente selectivo con que son contempladas las distintas producciones, en función de la desigual rentabilidad económica impuesta por aquéllas.

Tal es, en efecto, la idea primaria que subyace a través de una consideración global sobre la problemática de los recursos naturales en nuestra región. Pues indudablemente Castilla y León no representa un fenómeno excepcional en este sentido. Constituye, en términos generales, como es sabido, un espacio regional deprimido, en el que se resumen claramente los síntomas de un progresivo deterioro, reflejado en sus variables más significativas, entre las que cabría mencionar la crisis demográfica, la pérdida de valor relativo de la producción bruta y neta o el descenso en el nivel de renta «per cápita». Aspectos todos ellos que ya han sido considerados ampliamente en estas Jornadas, y que creo innecesario puntualizar de nuevo. Lo que sí, en cambio, estimo importante, es subrayar la ostensible contradicción que se establece entre su continuada pérdida de vitalidad económica dentro de España y su

innegable personalidad como espacio susceptible de ofrecer amplias posibilidades naturales.

1) *Una región con amplias posibilidades naturales.*—Efectivamente, el estudio de la región castellano-leonesa desde un punto de vista físico pone de relieve la existencia de un marco natural dotado en apariencia de importantes elementos positivos. Sin necesidad de llevar a cabo un análisis pormenorizado y exhaustivo del mismo, cabe resaltar el hecho de que dentro de la región existen espacios cuyas singulares condiciones geológicas y geomorfológicas proporcionan una importante infraestructura en orden a su aprovechamiento económico. Este es el caso, por un lado, de las áreas de penillanura que delimitan por el Oeste a la cuenta terciaria de Castilla la Vieja y, por otro, el de los sectores de montaña que se identifican con el borde meridional de la Cordillera Cantábrica, con el extremo Noroeste de la Ibérica y con la mayor parte de la ventiente norte del Sistema Central.

El sector occidental corresponde a una vasta superficie de erosión resultante del arrasamiento de la primitiva cordillera herciniana, lo que ha hecho posible el afloramiento de los materiales del zócalo paleozoico, configurando un típico relieve de penillanura que se extiende por varios miles de km². Se trata de un basamento geológico que, como sucede a escala planetaria en todos los dominios de zócalo, ha experimentado un intenso proceso de mineralización superficial y profunda, claramente perceptible en el análisis del mapa metalogenético de España, donde se pone de relieve la existencia de aureolas metalíferas, distribuidas con ligeras soluciones de continuidad en las provincias de Zamora y Salamanca, respetando la dirección fundamental de las alineaciones hercinianas. Una orla que, por otra parte, entra en contacto directo con las reservas metálicas y carboníferas localizadas al sur del Macizo Asturiano en el sector correspondiente a la Montaña de León y norte de Palencia. A ellas habría que sumar finalmente los focos también vinculados a los afloramientos paleozoicos del Macizo de la Demanda, en las provincias de Burgos y Soria. En suma, la región aparece enmarcada por un vasto cingulo geológico, teóricamente susceptible de aprovechamiento minero, mucho más nítido en sus bordes norte y oeste, y con mayores discontinuidades en la Cordillera Ibérica y en la mayor parte del Sistema Central.

Por otro lado, la tectónica ha privilegiado excepcionalmente algunos sectores, facilitando la génesis de líneas de debilidad sobre las que se adapta la red hidrográfica mediante un intenso encajamiento de los cursos de agua en valles estrechos, que propician su utilización hidroeléctrica. Al espectacular ejemplo de los «arribes» en las penillanuras berroqueñas de Salamanca debe añadirse la fuerte disección fluvial sobre las montañas leonesas, que gozan además de una mayor regularidad en el régimen de los ríos, lo que permite una alimentación relativamente equilibrada de los embalses durante la mayor parte del año.

El elenco de posibilidades se completa, por último, al observar algunas de las ventajas existentes en el interior de la cuenca sedimentaria, donde es fácil constatar la presencia de algunos aspectos favorables, que amplían esta visión general sobre los recursos naturales de nuestra región. Me refiero concretamente a las reservas hidráulicas y a las posibilidades forestales de determinadas áreas del espacio castellano-leonés.

La peculiar disposición sedimentaria en el interior de la cuenca permite hacer hincapié sobre la capacidad de almacenamiento hídrico que proporciona la existencia de un nivel relativamente grueso de margas y arcillas impermeables

situado por debajo de las superficies de filtración que introducen, en unos casos, la capa culminante de calizas pontienses en las llanuras de páramo o, en otros, los depósitos más o menos espesos de arenas cuaternarias acumuladas preferentemente en las campiñas de Valladolid y Segovia. Y son, por otra parte, estas acumulaciones detríticas las que posibilitan un nuevo elemento de diversificación en el potencial natural de nuestra región. Pues es bien sabido cómo las dificultades edáficas que las arenas imponen al aprovechamiento agrario han contribuido a pontenciar una orientación esencialmente forestal de las mismas, con un marcado arraigo histórico y como fundamento además de una actividad económica en clara consonancia con las exigencias y posibilidades ecológicas de las comarcas pinariegas.

Así pues, basten esta serie de consideraciones para puntualizar un hecho que creo importante: la variedad y presumible riqueza del potencial natural de nuestra región. Y es obviamente presumible desde el momento en que para muchos de estos recursos existe una imprecisión cuantitativa absoluta. Carecemos aún de una evaluación concreta y precisa que certifique la verdadera entidad de los principales usos y opciones que la Naturaleza presenta en nuestra región. Carencia grave sobre la que no se puede sostener el tan arraigado tópico sobre la pobreza natural del espacio geográfico castellano-leonés, que está aún por demostrar de modo fehaciente y objetivo. De momento, y moviéndonos en el terreno de la estimación hipotética, lo que sí resulta evidente es que este ámbito regional brinda un amplio campo de posibilidades de investigación minera e hidrogeológica, como puede colegirse de unas constataciones extraídas a través del análisis geográfico. Dicho de otro modo, los datos obtenidos de la valoración geoeconómica constituyen un buen punto de partida para el esclarecimiento correcto de un problema, aún no dilucidado por la investigación técnica especializada.

Sin embargo, pese a este estado de imprecisión en que nos encontramos, es posible llevar a cabo un planteamiento más o menos completo sobre el significado que en los momentos actuales posee el aprovechamiento de los recursos naturales en Castilla y León. En este sentido, y de acuerdo con la reflexión inicial, es fácil constatar los dos condicionamientos que de forma más directa intervienen en este proceso: las ventajas de situación regional y el marcado carácter selectivo que presenta la utilización de sus recursos naturales.

No es ocioso, en efecto, señalar la indudable trascendencia que ha tenido la ubicación de Castilla y León en un área de transición entre dos espacios de sólida vitalidad económica: la capital del Estado y las grandes regiones industrializadas del Norte. Ello le proporciona, en consecuencia, una renta de situación de primera magnitud, al encontrarse a caballo de los impulsos y exigencias emanados de los grandes focos de expansión económica que la delimitan. Y si esto es claramente detectable en la dinámica espacial de la población, no ofrece menor nitidez a través del estudio de las relaciones de dependencia que se establecen en cuanto a los sistemas de aprovechamiento del medio natural. Es decir, la utilización del potencial ecológico se adecua a las exigencias impuestas por los grandes centros de transformación foráneos a la región, lo que contribuye a consolidar unas firmes relaciones de intercambio desigual entre unos espacios regionales y otros, al tiempo que potencia un sistema de aprovechamiento selectivo de los recursos naturales. Contexto que explica, por ejemplo, esa clara tendencia a privilegiar, mediante una financiación intensiva aquellos sectores más identificados con las necesidades impuestas por sus sólidas economías de escala, a expensas, en cambio, de la atonía a que son relegados otros elementos básicos del potencial natural, sometidos a los

vaivenes de las coyunturas y a una evolución cíclica con profundas discontinuidades. Para comprobarlo nada tan adecuado como centrar la atención en el estudio de la dinámica de dos aspectos fundamentales, en los que se compendia claramente la situación actual del tema estudiado: por una parte, los recursos vinculados a la producción de energía eléctrica y, por otra, las materias primas susceptibles de una utilización industrial amplia.

2) *El excepcional significado de la producción de energía eléctrica.*—A nivel nacional parece evidente la personalidad adquirida por la cuenca del Duero como gran área productora de energía eléctrica. Los datos más recientes del Ministerio de Industria (1983) ponen de relieve la capacidad energética de una región que posee el 14,6 por 100 de la potencia instalada con un volumen productivo de 21,1 millones de MWh, equivalentes a casi el 20 por 100 del total nacional.

Se trata de una riqueza cuyo incremento parece ostensible tanto en términos absolutos como relativos, ya que equiparando a 100 el nivel de producción alcanzando en 1960 nuestra región logra el índice 609 en 1978, mientras que la media del país apenas alcanza en el mismo período el 530. Es decir, a lo largo de las dos últimas décadas, la región castellano-leonesa ha reforzado sensiblemente su posición como gran área productora de energía eléctrica con un protagonismo que la sitúa en tercer lugar dentro de las principales zonas energéticas de España, después de Galicia y del valle del Ebro, cuya dinámica en este sentido responde a los mismos parámetros que enmarcan el caso concreto de nuestro espacio regional.

Pero lo más significativo es que, en clara contraposición con este espectacular incremento de la producción, se encuentra la evolución relativamente moderada del consumo. El reverso de la moneda es bien claro: la demanda energética del valle del Duero representa actualmente sólo el 5,7 por 100 del consumo nacional frente al 9 por 100 registrado en 1960. Del mismo modo, conviene señalar que la demanda de electricidad ha experimentado en todo el país un aumento de 563 con base 100 en 1960, es decir, exactamente el doble de la cota registrada por nuestra región en la misma fecha. Son, en suma, valoraciones objetivas que subrayan el marcado carácter *centrífugo* de la producción energética, masivamente canalizada hacia afuera, sobre todo si se tiene en cuenta que frente a una demanda equivalente al 40 por 100 de la producción regional a comienzos de los años sesenta, el espacio castellano-leonés ha usufructuado en 1983 poco más de la cuarta parte (25,77 por 100) de lo obtenido mediante la utilización de su impresionante capacidad productiva. Nuestra región se coloca así en una clara posición marginal y de subordinación a los grandes centros consumidores de energía del país, obviamente beneficiados por el actual sistema de tarifas unificadas, que no sólo la obligan a consumir energía al mismo precio que si careciesen de ella, sino que al mismo tiempo, y esto es lo grave, el consumo regional se ve seriamente afectado por el carácter regresivo de las tarifas que, como es sabido, privilegian los fuertes consumos y, en cambio, gravan en mayor medida la demanda energética de provincias fuertemente productoras como Salamanca o Zamora, cuyo consumo per cápita se estima en casi tres y cuatro veces inferior a la media del país.

En este contexto se entiende perfectamente la orientación que ha tenido la producción de energía en Castilla y León. Una evolución ajena y en gran parte independiente de los centros de decisión regionales o locales, que se han visto necesariamente insertos en una dinámica impuesta desde fuera. Y no es otro el significado que posee, en efecto, el *carácter cíclico que presenta la política energética*

aplicada a nuestra región, y que a nivel cronológico se resuelve en nuestra época en dos grandes etapas, dentro de un proceso regido por un criterio evolutivo perfectamente orientado a la racionalización productiva en un espacio dependiente.

Tomando como punto de partida el año 1960 se observa, efectivamente, una primera fase que abarca la llamada «década del desarrollo», y que desde el punto de vista energético se caracteriza por el *fomento masivo de la hidroelectricidad*. A lo largo del decenio entran en funcionamiento un total de trece embalses, con una potencia instalada de 1,2 millones de KW, a los cuales hay que sumar un total de 324.000 más resultantes de las ampliaciones efectuadas en las centrales preexistentes. De este modo, entre 1960 y 1970 la potencia hidroeléctrica instalada se incrementa en 170 por 100 (de 907.000 a 2,4 millones de KW), lo que supone un ritmo netamente superior a la media española, estimada en poco más de 130 por 100.

De todas formas, este proceso, que acaba situando a la cuenca del Duero entre las primeras áreas hidroeléctricas de España, no posee un carácter lineal. Paralelamente tiene lugar una fase de normalización productiva, con tendencia al fortalecimiento creciente de las economías de escala y a la óptima utilización del potencial natural, capaz de garantizar un abaratamiento de los costos y de subrayar, al mismo tiempo, la condición netamente competitiva de un tipo de energía renovable, ajena al problema del abastecimiento de combustible, y con un coste por kw/h. inferior sensiblemente al de las centrales térmicas.

En principio, este camino irreversible hacia la normalización se traduce en un descenso apreciable en el número de centrales, que en un breve período —el quinquenio 1965-1970— pasan de 400 a 300 para situarse en nuestros días en tan sólo 162. Se generaliza así el abandono de las unidades marginales de producción, bien por su reducido tamaño o por razones de obsolescencia. En su lugar, se refuerza notoriamente la función de las grandes centrales, con una potencia instalada superior a los 5.000 Kw, muchas de ellas construidas de nuevo cuño, al amparo de las ventajas con que se conciben en esta época los trabajos de regulación de los actuales aprovechamientos hidroeléctricos, en un momento además de bajos niveles salariales y de decidida participación financiera por parte del Estado en la ejecución de estas impresionantes obras de infraestructura.

Ahora bien, el logro de estas economías de escala requiere necesariamente la toma en consideración de las ventajas locacionales que impone el medio natural. Con este fin, nada más adecuado que una concentración de la potencia en aquellas áreas con excepcionales características morfológicas, sumamente aptas para la construcción de embalses en condiciones óptimas de rentabilidad. Así se explica la selectividad impuesta al aprovechamiento del marco físico, que tiende a usufructuar decididamente los valles estrechos abiertos por la tectónica y utilizados ulteriormente por la red fluvial en el sector de los «arribes» y en los cauces desarrollados epigénicamente sobre los materiales paleozoicos de las penillanuras. Fundamentos físicos sobre los que se asienta la elevada capacidad instalada en las provincias de Salamanca y Zamora, cuyo nivel productivo eclipsa por completo al del resto de la región.

Con todo, el liderazgo inicial de Zamora, que en 1960 ocupaba el primer lugar como provincia hidroeléctrica de la región, ha sido muy pronto neutralizado por el protagonismo salmantino tras la puesta en funcionamiento de Saucelle, Aldeadávila y Villarino, que por sí solas concentran más de la mitad de la potencia instalada en todo el territorio regional. Ello revalida, pues, a la penillanura de Salamanca como

el espacio mejor dotado en este sentido, con un volumen de producción que en 1965 equivalía al 58 por 100 de toda la región y al 15 por 100 del conjunto nacional. Una prepotencia que, en el marco castellano-leonés, no ha dejado de reforzarse con el tiempo, a tenor de las cifras disponibles para 1983 cuando Salamanca proporciona un total de 4,2 millones de MW/h, que sumados a los 1,9 millones de Zamora, dan un equivalente al 86 por 100 de toda la producción hidroeléctrica de la región. Y es ésta una personalidad adquirida no sólo en función de sus propias posibilidades naturales, que han hecho posible una perfecta vertebración espacial de las distintas unidades de producción, sino también a costa de una infrautilización de los recursos que en este sentido puedan aportar otros espacios dentro de la región, cuya producción hidroeléctrica ha sufrido durante todo este tiempo un ostensible menoscabo. A este respecto, baste señalar el declive hidroeléctrico del tramo correspondiente a la Cordillera Central o el estancamiento del sector noroccidental de la Cordillera Ibérica. Áreas de montaña que en buena medida aparecen desaprovechadas, con un margen de utilización reducido, debido, en algunos casos, a la desatención en que se encuentran muchos de los embalses.

Y es que, en realidad, esta polarización espacial de la riqueza sólo puede entenderse a partir de un contexto económico regido por la consolidación de los grandes grupos empresariales que han inspirado el proceso. En cierto modo, la decadencia numérica de las centrales se identifica plenamente con la crisis de la pequeña explotación, que hasta los años sesenta constituye uno de los fundamentos básicos sobre los que descansa la producción de energía hidroeléctrica, especialmente en aquellas áreas cuya entidad como tales había decrecido perceptiblemente a lo largo de las dos últimas décadas. Así, la desaparición de reducidas unidades de fabricación en Burgos, Soria, Avila o Segovia aparece como la base explicativa de su inexpresiva importancia actual, pues apenas alcanzan el 3 por 100 de la producción regional frente al 9 por 100 de hace aproximadamente veinte años.

En contrapartida parece cada vez más consolidada la posición de las grandes empresas hidroeléctricas, que introducen una clara situación de monopolio energético, subrayada por el hecho de que el 99 por 100 de la potencia instalada depende de sólo tres sociedades (Iberduero, Unión Eléctrica y Empresa Nacional de Electricidad). Sociedades que establecen entre sí una clara compartimentación del espacio productivo, sin interferencias perceptibles, ya que la sólida posición ofrecida por Iberduero en los saltos del sector occidental se compensa con el control ejercido por Unión Eléctrica en la Cordillera Central o por ENDESA en las Montañas de León.

En suma, puede afirmarse que ha sido a través de la evolución experimentada por la política de estímulo de la energía hidráulica como se han ido consolidando los presupuestos esenciales que hoy definen el nivel de aprovechamiento de los recursos hidroeléctricos en Castilla y León. Una consolidación de intereses y posiciones que marca las líneas maestras sobre las que se asienta tanto el estado actual de la producción hidroeléctrica como las perspectivas de reconversión que parecen perfilarse en nuestros días.

Y es que, en efecto, la década de los setenta coincide con el inicio de una nueva trayectoria en este proceso de utilización selectiva de la Naturaleza. El fuerte incremento de la demanda, que en las áreas de mayor consumo llega a incrementarse en casi un 50 por 100 durante el último quinquenio, unido al inconveniente de la aleatoriedad que ocasionalmente presentan los cursos de agua en un medio ecológico no exento de un período más o menos dilatado de estiaje, obligan a

plantear la necesidad de una compensación al excesivo protagonismo adquirido por la energía de origen hidráulico.

El fortalecimiento de la *termoelectricidad* es obvio ya en la primera mitad de la década de los sesenta, cuando su participación dentro del volumen de producción global se eleva de 4,2 a 33,1 por 100, sobrepasando en 1965 los 2,2 millones de MW, frente a tan sólo 151.000 cinco años antes. Desde entonces su desarrollo se muestra como algo ininterrumpido e irreversible, hasta el punto de lograrse entre ambas fuentes productivas una relativa equiparación, que en 1983 sitúa a la producción termoelectrica por encima de los 14 millones de MW, esto es, el 66,4 por 100 del total. En base a esta valoración estadística no es errado hablar de la consolidación de un decidido proceso de reconversión o diversificación energética, en virtud del cual se otorga una cierta preeminencia a un tipo de electricidad hasta hace poco marginal dentro del panorama energético de la región. Proceso que se manifiesta, por un lado, en una ampliación considerable de las centrales convencionales (nuevos grupos de Compostilla, La Robla, Anllares y Velilla de Río Carrión), cuya potencia instalada se incrementa hasta alcanzar los 350 MWh.; y, por otro, en el inicio de la nuclearización que tiene su expresión primera en la central de Garoña, puesta en funcionamiento en 1971, con una capacidad de producción que la sitúa en el segundo lugar dentro de las plantas nucleares existentes en España. La dimensión real de todas ellas es innegable: no en vano sobre estas centrales descansa el peso de la termoelectricidad en la región castellano-leonesa, ya que la potencia instalada de las cuatro representa exactamente el 93 por 100 de toda la energía de origen térmico con que cuenta este espacio regional.

Como es obvio, el panorama energético experimenta con ello una modificación sensible desde el punto de vista geográfico, en la medida en que logra establecer un fuerte contrapeso a la preeminencia tradicional de Salamanca y Zamora como grandes áreas hidroeléctricas. Es ahora cuando se realza con nitidez la personalidad de León como la principal provincia termoelectrica de la región, al concentrar un total de 1.900 MWh. de potencia, seguida de Burgos y de Palencia, entre las cuales aportan el 99,4 por 100 de la producción termoelectrica global. La razón es lógica: una vez más se pone de manifiesto el esfuerzo de adecuación al potencial natural de la región para el mejor desarrollo de aquel sector —la electricidad— hacia el que nuestra región se ve directamente abocada, como una respuesta inevitable a las exigencias emanadas de los grandes espacios consumidores. Y así, al aprovechamiento intensivo, con un carácter puntual, de las riquezas carboníferas localizadas en el borde meridional del Macizo Asturiano, se une en este caso la renta de situación que poseen las Montañas de Burgos, como comarca fuertemente vinculada a la aglomeración bilbaína y susceptible, por tanto, de justificar la ubicación de una planta nuclear que aprovecha además un emplazamiento excelente en el alto curso del Ebro.

Se trata, en fin, de una diversificación energética que mantiene a la vez afinidades y sensibles diferencias con relación al aprovechamiento hidroeléctrico. A semejanza de ésta es una riqueza obtenida masivamente en unas provincias con débil capacidad de consumo: entre las tres utilizan tan sólo la cuarta parte de su producción termoelectrica, con un porcentaje que apenas excede del 15 por 100 en el caso concreto de la provincia de León. Más, en realidad, y de ahí su especificidad, el significado geográfico y económico de este proceso ha de verse sobre todo en función de sus características propias y de su impacto en la utilización de los recursos básicos de la región.

3) *El significado de la expansión termoeléctrica: su incidencia sobre el aprovechamiento de las fuentes de energía.*—Conviene señalar que la importancia relativamente reciente adquirida en Castilla y León por la energía de origen térmico se inscribe dentro de un contexto específico, marcado por una coyuntura crucial en el panorama energético tanto regional como nacional. Constituye sin duda la alternativa más adecuada no sólo para compensar la tradicional prepotencia hidroeléctrica, sino también con vistas al aprovechamiento integral de los recursos propios de un país en una época marcada por el estigma de la crisis energética y por la problemática estructural que caracteriza a la minería del carbón. En nuestro caso concreto habría que añadir la necesidad de atenuar el indudable inconveniente que presenta el transporte de energía hidroeléctrica desde las áreas productoras a las consumidoras que, como es sabido, son ajenas a la región y se encuentran además sensiblemente alejadas de aquéllas. Son factores que, por lo tanto, están en la base del proceso señalado y que permiten centrar la atención sobre la problemática que afecta actualmente a los recursos carboníferos de nuestro espacio regional.

Es evidente que uno de los primeros condicionamientos con que tropieza la energía termoeléctrica convencional es su mayor coste, debido al hecho de que el precio del combustible grava en más de un 50 por 100 los costos típicos de un kw/h, con una diferencia apreciable respecto al de origen hidráulico. En consecuencia, el logro de la rentabilidad sólo puede conseguirse operando con *fuertes economías de escala*, dotadas de una elevada productividad, que garantice unos costos competitivos dentro del mercado.

Y no es otra, desde luego, la razón justificativa de la selectividad que hoy afecta a las empresas térmicas, cuya manifestación más clara se traduce o bien en la ampliación de las centrales con mayores posibilidades o bien, sobre todo, en la instalación de otras nuevas, con una potencia muy elevada, como de hecho ha ocurrido en nuestra región a lo largo de los últimos quince años. Grandes empresas que no son de nuevo cuño, sino que, en clara correspondencia con lo dicho anteriormente, prolongan la sólida posición adquirida por los principales grupos hidroeléctricos, en un claro ejemplo de integración sectorial, que coloca a la producción eléctrica del espacio castellano-leonés bajo idénticos intereses y centros de decisión. Pues el control que en este sentido ejerce Iberduero a través de Terminor (Guardo) o Nuclenor (Garoña) o bien la importancia de Unión Eléctrica FENOSA y ENDESA en las centrales térmicas leonesas son un claro ejemplo de una estructura empresarial consolidada a través de una firme posición adquirida previamente en el campo de la hidroelectricidad.

Ahí radica, pues, uno de los aspectos fundamentales para comprender la problemática de nuestra región, es decir, en la dicotomía o contradicción que se establece entre una estructura casi monopolista de la producción energética y un sector, de rango inferior, vinculado al abastecimiento de combustible cuya característica básica es la dispersión productiva, la debilidad de tamaño y, por tanto, su crónica situación de crisis. Son, a decir verdad, dos estructuras contrastadas, antagónicas, con graves problemas de ensamblaje y conciliación.

Efectivamente, el factor estructural posee una innegable importancia como base explicativa de la actual situación crítica de que adolece la minería del carbón. Pues, en principio, no parece lógico pensar en una inadecuación entre los sistemas de producción y los caracteres de la riqueza carbonífera. Es bien conocida, a este respecto, la versatilidad que poseen actualmente las centrales, cuya renovación

tecnológica les permite utilizar incluso combustibles de escasa calidad, merced a la tolerancia que presentan hacia un elevado contenido en cenizas. Desde este punto de vista resulta obvia la idónea orientación termoeléctrica de un tipo de carbón caracterizado por el predominio de hullas semigrasas y una elevada cuantía de antracitas, con un contenido en cenizas próximo al 34 por 100. Al mismo tiempo, se trata de una riqueza cuya importancia cuantitativa va siendo progresivamente confirmada al compás de un perfeccionamiento mayor en los sistemas de cubicación y de cálculo geológico de las reservas. Las estimaciones actuales son claramente optimistas, hasta el extremo de situar a las comarcas septentrionales de nuestra región en los primeros lugares del país por sus reservas de hulla y antracita.

Puede decirse, por tanto, que esta base carbonífera constituye una de las mayores riquezas naturales con que cuenta la región, dentro de la marcada concentración espacial que la caracteriza. Así, es evidente la preeminencia alcanzada por la cuenca del Bierzo-Villablino con 950 millones de Tm. práctico y 3.719 millones de Tm. teórico; en ambos casos hace suya la mayor parte de la acumulación carbonífera de Castilla y León, con una importancia relativa que sobrepasa en ambos casos el 60 por 100 del volumen regional. La importancia de las reservas bercianas se traduce también al observar que serían suficientes para alimentar durante veinte años —período normalmente considerado como la vida media de una central térmica— a grupos de producción de energía con una potencia instalada de 10.000 MW, acumulada en las centrales necesarias para la producción de energía eléctrica consumible por nuestro país durante cinco años con un valor, en pesetas de 1978, próximo a los dos billones.

De todos modos, el protagonismo del sector Bierzo-Villablino no debe ocultar el significado minero del resto de las cuencas septentrionales leonesas y las localizadas en el borde Sureste del Macizo Asturiano en el área de Barruelo-Orbó. Ambas poseen un tonelaje práctico superior a los 200 millones de Tm., si bien en ellas la explotación tiene un carácter más disperso y atomizado.

En cualquier caso, la valoración objetiva de las reservas carboníferas debe tener en cuenta también los caracteres geológicos sobre los que se asienta este tipo de aprovechamiento. En una consideración somera de los yacimientos cabe señalar que, comparativamente con las explotaciones de la cuenca asturiana, los depósitos localizados en la vertiente meridional del macizo paleozoico no presentan rasgos tan desfavorables. En el caso de la hulla la profundidad de los pozos es sensiblemente menor —siempre por encima de los 300 metros— y los buzamientos predominantes ofrecen una inclinación inferior a los 60° (el 48 por 100 por debajo incluso de los 35°), lo que facilita notoriamente los trabajos de equipamiento y mecanización. Asimismo, el tamaño de las capas presenta ventajas apreciables, con un espesor medio útil (0,80 metros) superior al de las asturianas y similar, a nivel general, al de las cuencas de la Valonia belga. Es más, hay ocasiones, como por ejemplo en Villablino, donde se consigue una potencia media entre 0,40 y 2,30 metros, ligeramente superior a la de algunos depósitos de antracita, que por lo demás suelen presentarse con una estratificación regular y baja inclinación. Por último, merece subrayarse el auge adquirido por las explotaciones «a cielo abierto», sobre todo en aquellos casos en que el espesor de las capas permite el afloramiento en superficie de los niveles carboníferos y el laboreo hasta profundidades de 100 metros. Fenómeno éste no infrecuente en la provincia de León que se ha configurado, a nivel nacional, como primera productora de antracita y segunda en hulla, con el 60 y el 25 por 100 de la producción, respectivamente.

Con esta base geológica resulta difícilmente explicable la crítica situación en que se encuentra la minería del carbón en nuestra región. Pero, como ya he señalado antes, la producción carbonífera tiene un destino mayoritario hacia su consumo en centrales térmicas, pues la escasa capacidad coqueificable de la hulla leonesa determina que sólo tengan una proyección siderúrgica un total de 63.000 Tm. aproximadamente, obtenidas en la cuenca de Sabero. En cambio, resalta la situación básicamente termoeléctrica de los recursos, sector que absorbe más del 75 por 100 de los cinco millones de Tm. obtenidos como media anual en la región durante el último quinquenio.

Sin embargo, no es difícil observar una cierta dualidad entre la producción y la demanda, que hoy resulta insuficiente para absorber adecuadamente aquélla. Se ha creado así una situación, más o menos grave según los años, de excedente productivo que en los dos últimos ejercicios ha sobrepasado las 120.000 Tm., la mayor parte de las cuales (75,7 por 100) corresponden a la central que ENDESA posee en Compostilla, abastecida prioritariamente de los carbones obtenidos en la cuenca del Bierzo-Villablino. Lógicamente esta situación excedentaria incide negativamente sobre la dinámica de los precios, que se mantienen anómalamente bajos, en torno a las 2.500 pesetas la Tm. en el caso de los «menudos», aunque puedan elevarse a 3.500 pesetas/Tm. en el caso de que un porcentaje alto de la carga (en torno al 40 por 100) se vea enriquecido con un carbón de granulometría más gruesa. En realidad, asistimos a un estancamiento apreciable en la cotización del carbón, que experimenta una evolución divergente con respecto al incremento de los costos de explotación, estimados aproximadamente en 5.000 ptas./Tm. Situación anómala que responde en buena parte al rígido control ejercido sobre los precios del combustible por parte de las Compañías eléctricas, cuya estructura monopolista dentro de la zona les permite disfrutar de una posición de fuerza, favorecida además por los problemas de transporte que difícilmente podría soportar una producción carbonífera orientada en otro sentido.

Esta situación de intercambio desigual que caracteriza las relaciones entre las empresas consumidoras y las productoras redundará obviamente en detrimento de estas últimas, sobre todo en unos momentos excepcionalmente críticos, que coinciden con un fuerte aumento en los costos salariales y en las cotizaciones de la Seguridad Social, cuya evolución ha ido por delante de los incrementos de precios, creando en las empresas un grave problema de tesorería, con su consiguiente descapitalización. Se ha configurado así una especie de círculo vicioso, del que sólo pueden esperarse resultados negativos para el sector, en una etapa claramente propicia para la búsqueda de una racionalización en un sector básico tradicionalmente aquejado de graves problemas estructurales.

Pues, en efecto, lo que debiera haber constituido un problema prioritario en la coyuntura energética del país, ha quedado relegado a los mecanismos que rigen el mercado libre, con una indefensión absoluta por parte del sector minero. Y así el rígido control de los precios, que como se ha visto se sitúan en muchos casos por debajo del costo de extracción, la ineficacia de la ayuda financiera a través de la Acción Concertada y las dificultades para estimular la productividad, vencer el absentismo y lograr al mismo tiempo una solidez financiera que permita la capitalización de las explotaciones, son, en suma, los factores críticos que justifican la decadencia del sector y los gravísimos problemas con que se enfrentan incluso las empresas más dinámicas. Tal es, entre otros, el caso de Antracitas de Fabero, S. A., que a comienzos de 1978 declaraba pérdidas en torno a los 24 millones de pesetas al

mes, lo que le obliga en agosto del mismo año a solicitar expediente de regulación de empleo; es ésta la situación actual de una empresa a la que ENDESA adeuda más de 2.000 millones de pesetas, y que está considerada, además, como la pionera en la extracción de antracita a gran escala, y como una de las primeras sociedades leonesas por su nivel de mecanización y perfeccionamiento tecnológico.

Mas el problema que afecta a nuestros recursos carboníferos no es sólo ése. Manteniendo intangible el actual estado de cosas, no es probable que se consiga una regeneración sectorial que, a corto plazo, convierta a la minería del carbón en algo realmente competitivo, capaz de mantener, aun liberalizándolos, un nivel de precios aceptable para las empresas termoelectricas, que encuentren en ello una de las plataformas de su rentabilidad. Lo más seguro es que operando con precios objetivos y sin haber logrado previamente unas auténticas economías de escala, el carbón de nuestra región alcance un nivel de costo que le impida rivalizar con el combustible de importación, sensiblemente más barato, entre otras cosas porque disfruta de subvenciones que suponen, por ejemplo, más de 2.000 pesetas/Tm. en los países de la Comunidad Económica Europea.

En consecuencia, podemos afirmar que la potenciación actual de la energía termoelectrica, que prolonga nítidamente los caracteres estructurales de la de origen hidráulico, no se ha traducido en una mejora y utilización racional de nuestros recursos carboníferos. Por el contrario, se ha acentuado la desadaptación entre ambas formas de actividad económica, poniendo una vez más de relieve las malformaciones internas del sector. Unas malformaciones que son tanto de tipo estructural como el resultado de la ausencia crónica de planes de ordenamiento, de modernización de instalaciones y de ayuda financiera —pública o privada— que conciban la prospección con un criterio racional, que le sitúen al nivel que la coyuntura y la demanda requieren.

Y éste es, sin duda, un reto inaplazable si se tienen en cuenta las previsiones que tienden a reforzar la producción termoelectrica en Castilla y León, de acuerdo con las directrices básicas del Plan Energético Nacional y el Plan Acelerado de Centrales Térmicas de Carbón. No en vano la consolidación de este proceso, orientado a convertir a nuestra región en una gran área de producción eléctrica, se traduce en los proyectos actualmente en curso, con el fin de desarrollar, como ya se ha indicado, una nueva generación de grandes centrales, cuyo primer eslabón podría ser la construcción por Unión Eléctrica-FENOSA de la térmica Robla II, prevista para 1984, y con una potencia instalada de 350 MW, tomando como base una ayuda financiera de origen alemán, estimada en varios miles de millones de pesetas. De este modo, la intervención del *capital multinacional* introduce un nuevo factor a tener en cuenta, que enlaza perfectamente con cuanto se ha dicho. Es decir, aparece netamente reforzada la función de la región castellano-leonesa como espacio dependiente, a la vez que plantea el inicio de una nueva estrategia encaminada a potenciar la utilización de sus recursos naturales, en la medida en que su dimensión geográfica como factor básico de la localización termoelectrica queda sólidamente robustecida.

En clara correspondencia con esta línea de actuación el paso definitivo quedará consumado, finalmente, con los proyectos de instalación de centrales que operen con tecnología nuclear. La región ofrece también en este caso su propia ventaja dotacional, que viene a corroborar los presupuestos que justifican su personalidad en otros campos de la producción eléctrica. Una situación que tiende a aprovechar su empobrecimiento demográfico y, sobre todo, la importante riqueza uranífera que

se concentra en las rocas paleozóicas de las penillanuras. De ahí que la ubicación inicial de una central en Garoña aparezca ahora sustituida por una reordenación locacional con el fin de utilizar las superficies del zócalo; razón que justifica el proyecto en perspectiva de la central de Sayago, con una potencia instalada de 1.000 MW e integrada perfectamente en el rosario de plantas nucleares que jalonan las penillanuras del sector occidental de la plataforma. Desde este punto de vista, el esquema general no ofrece grandes diferencias con relación a los principios básicos que regulan el funcionamiento económico y espacial de las centrales de origen térmico, aunque de hecho en el caso de la nuclear existe una mayor coherencia e integración entre los distintos niveles vinculados a la producción de energía.

Se tiende, en efecto, a aprovechar las ventajas comparativas que se derivan de la proximidad del combustible, potenciando sistemas de tratamiento que garanticen su utilización «in situ». Y así, de la misma forma que en Extremadura trata de justificarse el montaje en Don Benito de una planta de concentración de mineral de uranio, en nuestra región se hace lo propio con la planta de Saelices (propiedad de ENUSA), con objeto de adecuar a su utilización térmica las indudables riquezas uraníferas de la provincia de Salamanca.

Provincia en la que se considera existen los principales yacimientos de uranio del país en un sector bien delimitado entre Lumbrales y Villavieja de Yeltes, por un lado, y la frontera portuguesa y Ciudad Rodrigo, por otro. Sobre este espacio pretende llevarse a cabo una extracción intensiva del mineral de uranio, con un volumen que en 1978 alcanzó las 370.000 Tm. representativas del 87 por 100 de la producción nacional. Sin embargo, los análisis hasta ahora efectuados subrayan la baja ley del mineral, lo que contribuye a encarecer el coste de transporte y a exigir, por tanto, su tratamiento en una planta próxima a los focos extractivos, capaces de facilitar la obtención plena de las 5.000 Tms. de uranio en que se calculan las reservas seguras. Unas reservas que, a nivel regional, parecen ofrecer posibilidades más amplias, ya que a ellas debieran sumarse las existentes en los yacimientos del tipo «roll» localizados en la vertiente septentrional de la Sierra de Guadarrama, en la provincia de Segovia, donde se ha detectado recientemente la existencia de mineral de uranio, con una ley (67 por 100) mucho más alta que en Salamanca; ésta sería la base para entender la concesión de un permiso para explotar 132.000 hectáreas entre Villacastín y Riaza a un consorcio privado hispano-francés.

En conclusión, parece evidente que los proyectos encaminados al aprovechamiento de los recursos radiactivos de la región marcan el punto culminante y la definitiva consolidación de una estrategia perfilada desde hace mucho tiempo, pero que ahora alcanza su plasmación más absoluta en la *utilización integrada* de los distintos sectores (hidroeléctrico, térmica clásica y térmica nuclear) vinculados a la producción de energía eléctrica, con una orientación esencialmente centrífuga y en base a la explotación tanto de las ventajas locacionales de la región como de su favorable potencial natural. Todo ello acaba introduciendo, en suma, una clara polarización funcional en el sistema de aprovechamiento del medio físico, que aparece claramente subordinado a las decisiones de los principales «centros de gravedad» de la economía española, con independencia de los costos sociales y ecológicos que esto lleva consigo para la propia región productora de la riqueza. Y así es, en efecto, como se configura ese principio de selectividad que privilegia unos recursos a expensas de otros, subordinados, en cambio, a una evolución aleatoria y marcadamente coyuntural.

4) *El carácter coyuntural del aprovechamiento de las materias primas.*—La excepcional dimensión económica y espacial adquirida por la producción de energía eléctrica empalidece sensiblemente el lugar ocupado por cualquier otro tipo de aprovechamiento. El valor aportado por el sector eléctrico-energético representa más de diez veces la suma total a que asciende la contribución económica de los demás recursos utilizados. La razón es obvia: entendidas de forma global, las materias primas de la región se ven afectadas por idénticos problemas. De un lado, presentan una insuficiente valoración cuantitativa, que permite constatar su importancia y su auténtico significado económico; y, de otro, su marcada supeditación al ritmo impuesto por las coyunturas y los vaivenes del mercado, mucho más rígido que en el caso de la electricidad. De todos modos, independientemente de estos aspectos generales, es posible establecer una clara distinción entre la problemática de la minería metálica y el resto de la riqueza geológica.

Por lo que se refiere al primer grupo resulta evidente la falta de correspondencia entre las posibilidades señaladas en el mapa metalogenético y la situación actual en que se encuentra el aprovechamiento de las rocas metalíferas. Una dicotomía que, por otra parte, no resulta extraña teniendo en cuenta la evolución experimentada por el sector en el período que nos ocupa.

En efecto, conviene subrayar el hecho de que durante este tiempo se ha producido una restricción sensible en la utilización de las posibilidades mineras de la región, mediante el fomento de reservas muy concretas, a expensas de la marginación de una gran parte de las mismas. Y así, tomando como base la Estadística Minera de España, se observa que en los momentos actuales existe un abandono casi absoluto de las áreas productoras de aluminio, cobre, cinc, manganeso, níquel, titanio y mercurio, en tanto que la prospección se ha centrado básicamente en las labores extractivas de mineral de hierro, plomo, estaño y wolframio, aunque con muy desigual ritmo de aprovechamiento, como veremos.

Es evidente que en este proceso de selección han operado criterios de estricta rentabilidad, que en principio toman como base de partida la propia entidad de las reservas y los problemas derivados de la deslocalización en que se encuentran muchos de los yacimientos susceptibles de aprovechamiento más intensivo. En función de ello podría explicarse fácilmente la dejación absoluta, por ejemplo, de las reservas de aluminio del norte de León o de las prometedoras posibilidades que ofrecen los carbonatos de cobre ubicados en la montaña septentrional burgalesa. En ambos casos se tropieza, pues, con el inconveniente de una infraestructura inadecuada que rentabilice la extracción minera y justifique al mismo tiempo un programa de inversiones suficiente para su mejor utilización.

Pero lo cierto es que no siempre ha prevalecido este criterio, que pudiera considerarse plenamente objetivo dentro de las coordenadas que rigen, a escala general, la evolución de la minería metálica. Pues, evidentemente, no es de este modo como cabría explicar la dualidad que hoy define a la estructura del sector, dentro de la simplificación que le caracteriza. Una dualidad que contrapone, por un lado, la situación recesiva de la minería del hierro y, por otro, la expansión creciente de los metales de aleación.

La minería del hierro aparece claramente representada en los afloramientos silúricos de la montaña leonesa, donde se localizan los principales criaderos de magnetita y hematites roja, con capas potentes de hasta 15 metros y unas reservas estimadas en 500 millones de Tm., lo que les identifica como la mayor reserva de mineral férrico de España, y una de las más grandes conocidas en Europa

Occidental. Una riqueza concentrada preferentemente en los cotos Wagner y Vivaldi del Bierzo, a los que se suma otro gran yacimiento entre el río Cúa y Pradasolana, cubierto en parte por el embalse de Bárcena, y con reservas superiores a los 60 millones de Tm.

Normalmente se admite que el principal problema con que se enfrenta la utilización de estas reservas es su peculiar composición mineralógica, caracterizada por una ley media del 52 por 100, con un 9 por 100 de sílice y 0,8 por 100 de fósforo, lo que las hace inadecuadas para su utilización directa en la siderurgia. Aparece éste, sin embargo, como un argumento sometido a una fuerte controversia técnica que, en algunos casos, hace hincapié en la posibilidad de su tratamiento directo en alto horno, con lo cual se critica la instalación de Ensidesa como una empresa siderúrgica concebida al margen de los minerales férricos bercianos. Pero es que incluso, aun aceptando esta desventaja, los intentos de adaptación del mineral han resultado, hasta ahora, baldíos. Baste señalar en este sentido el fracaso del proyecto de una planta de adecuación del mineral mediante el procedimiento de la «pelletización», que otorga al hierro de consumo siderúrgico una ley más alta (63,5 por 100) y un contenido en fósforo inferior al 0,35 por 100, apto plenamente para su tratamiento en un horno alto convencional. Por el contrario, la existencia de relaciones dependientes a nivel internacional subordinan la actual demanda siderúrgica al mineral de importación, con un grave deterioro para la actividad minera del Bierzo. Sólo así se explica que frente a una producción de 1,1 millones de Tm. en 1975 se haya descendido en 1978 a tan sólo 200.000 (apenas el 2 por 100 de la producción nacional); es decir, esto ocurre en un año que coincide con el cierre de los cotos Wagner, San José y Vivaldi, y con el inicio de una crisis profunda que amenaza con paralizar por completo la utilización de las reservas férricas regionales.

En contrapartida, es digno de mención el auge adquirido por los metales de aleación, singularmente el estaño y el wolframio, coordinados entre sí por un programa de investigación común. Entre 1965 y 1978 el volumen de extracción se ha triplicado en ambos casos, al socaire de una coyuntura excepcionalmente favorable, ligada al incremento general de los precios y a la adopción de una serie de medidas específicas a escala mundial con el fin de regular la situación de estos productos básicos.

Este es un hecho evidente en el caso concreto del estaño, donde se ha llegado a la formalización de un «acuerdo de producto», el único existente en el panorama general de las materias primas. Se pretende con ello regularizar el mercado, adaptar la producción y el consumo, y estabilizar los precios. Si a ello se une la extraordinaria concentración geográfica de la riqueza estañífera, es fácilmente comprensible el innegable estímulo económico que posee el aprovechamiento de las reservas allí donde se encuentren. Y ésta es precisamente la orientación que hoy trata de imprimirse a la minería del estaño en nuestro país, potenciando la extracción en aquellos ámbitos bien dotados a este respecto. Tal es, en efecto, lo que sucede en los sectores occidentales de las provincias de Zamora y Salamanca, especialmente en ésta última, donde se alcanzan leyes próximas a los óptimos mundiales, claramente detectables en las acumulaciones de casiterita existentes en Barquilla, Fregeneda y Lumbrales, pues es en ellas donde se obtiene la mayor parte de las 487 Tm. de estaño a que asciende la producción actual en nuestra región, representativa de más del 50 por 100 del volumen nacional.

Y, por último, la riqueza mineralógica de Salamanca se pone claramente de relieve al situarse en primer lugar entre las provincias españolas productoras de

wolframio, con un total de 190 Tm. al año, obtenidas a cielo abierto en los filones y aluviones del yacimiento de Barruecopardo. Un metal relativamente escaso, que en gran parte ha superado su destino esencialmente militar y estratégico, para adquirir una clara funcionalidad en la fabricación de aceros espaciales, pese a lo cual se destina mayoritariamente al mercado exterior, a expensas de la importación de sus acabados con un altísimo valor añadido.

En suma, puede decirse que el aprovechamiento de los recursos metalíferos de la región castellano-leonesa refleja con nitidez dos aspectos esenciales: en primer lugar, una preferencia de carácter selectivo a favor de aquellas producciones que ofrecen unas condiciones de rentabilidad más directa e inmediata; y, en segundo lugar, una clara sensibilidad a los ritmos impuestos por las coyunturas en función de las oscilaciones cíclicas en los precios o de los criterios derivados de la demanda y oferta internacionales.

Sin embargo, este panorama, relativamente complejo, y cuyo análisis requeriría sin duda una valoración más detallada, se simplifica notablemente al estudiar los rasgos que definen a la utilización de otros recursos geológicos de directo aprovechamiento regional. Me refiero, concretamente, a lo que en términos generales se conoce como «productos de cantera», cuya expansión resulta inusitada en virtud de la creciente demanda impuesta en las dos últimas décadas por el sector de la construcción. En este caso, no caben excepciones significativas. La variedad litológica de la región, tanto de sus áreas montañosas marginales como de los sectores internos de la cuenca, posibilita la obtención atomizada de una amplísima gama de productos, que engloba desde la extracción de rocas metamórficas y carbonatadas hasta los materiales del complejo detrítico sedimentario. Son varios cientos de miles de Tm. de roca que en 1983 aportaron un próximo a los 2.000 millones de pesetas, la mayor parte de los cuales corresponden, o bien a los mayores volúmenes obtenidos (es el caso de las rocas calcáreas), o bien a los de mayor precio unitario, como sucede concretamente con los materiales pizarreños.

CONCLUSION

Y ésta es, en conclusión, la situación en que, a grandes rasgos, se encuentra el aprovechamiento de los principales recursos naturales de nuestra región. Una situación aparentemente contradictoria y confusa que dificulta la obtención de unas valoraciones genéricas, aplicables a todos los casos. Es algo que no se puede pretender tampoco en la medida en que el potencial natural de un espacio es muy variado y se encuentra necesariamente diversificado por los múltiples campos de aplicación hacia los que se dirigen cada uno de sus componentes.

De todas formas, sí se puede hacer una valoración jerárquica que ponga de relieve los destinos prioritarios que condicionan el uso económico de un medio natural, a partir de los criterios que animan la división funcional de los espacios regionales, necesariamente integrados en un contexto más amplio, de rango nacional e incluso internacional.

Una división funcional que explica la consideración preferente de la región castellano-leonesa como un ámbito básicamente orientado a la producción de energía eléctrica con destino a los grandes espacios industriales del país, sin valorar adecuadamente las contraprestaciones que de ello se derivan. Una región cuya

producción minera sólo aparece normalizada en sectores muy concretos cuya rentabilidad traduce su plena adecuación a las exigencias foráneas, o bien en aquéllos, de rango menor como son los productos de cantería, ligados al crecimiento urbano, mientras que paradójicamente se carece de una cuantificación global y correcta de su riqueza energética y metalífera en campos que se presumen importantes.

Así pues, no es ocioso afirmar que, pese a su indudable riqueza natural, aún por verificar plenamente, nuestra región aprovecha con insuficiencia y no pocas anomalías la relativa magnitud de sus recursos. ¿Pues cómo explicar si no, la situación marginal en que se encuentran la casi totalidad de las provincias dentro de las variables que mejor especifican la dinamicidad económica de un espacio? A modo de muestra, sería suficiente hacer mención al caso concreto de la provincia de Salamanca que, como se ha visto, aparece entre las mejor dotadas en recursos hidroeléctricos, metálicos y radiactivos. Sin embargo, con una ocupación demográfica en descenso y una tasa de actividad y de renta «per cápita» inferior a la media nacional, se sitúa en el puesto 36 (el 29 en 1960), entre las provincias españolas por volumen de ingresos, a la vez que el valor añadido neto de la producción industrial alcanza uno de los índices más bajos del país.

Son, en suma, índices objetivos, cuantificables, que han de ser tenidos en cuenta a la hora de sentar las bases de un desarrollo económico integral y coherente, que permita a la región castellano-leonesa superar su situación de atonía secular y lograr, al mismo tiempo, una perfecta adecuación entre la realidad y sus posibilidades, a partir del control de sus recursos propios y en beneficio de todos los sectores sociales. Todo ello con el fin de evitar los graves costos humanos, económicos y ecológicos que a menudo se acompañan de una incorrecta utilización del medio natural en un espacio dependiente.

CUADRO I
EVOLUCIÓN DEL CONSUMO FINAL DE ENERGÍA
(Composición porcentual)

	1972		1980 (*)		1981 (**)	
	AE. (%)	EPA (%)	AE. (%)	EPA (%)	AE. (%)	EPA (%)
Carbón y derivados	14,1	13,8	11,3	8,9	12,4	13,7
Petróleo y derivados	52,4	53,8	57,0	78,7	51,0	52,1
Gas	13,0	13,7	17,4	2,2	19,1	21
Electricidad	11,0	12,1	14,3	10,2	18,2	18,9
Orde	—	—	—	—	2,4	0,2
TOTAL	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

(*) Fuente: Encuesta de la AE.

(**) Interpolada.

FUENTE: Energy Resources 1970-1982, Adj. 0225, París, 1984.

—

Este documento es una reproducción de un artículo publicado en el Boletín de la Asociación Española de Sociología, número 10, año 1977, páginas 237-247. El artículo original se publicó en el Boletín de la Asociación Española de Sociología, número 10, año 1977, páginas 237-247. El artículo original se publicó en el Boletín de la Asociación Española de Sociología, número 10, año 1977, páginas 237-247.

El sector agropecuario en la región de la Sierra de Neiva ha experimentado un crecimiento sostenido durante los últimos años, lo que se refleja en el aumento de la producción y el empleo en el sector. Este crecimiento se debe a la implementación de políticas de apoyo al sector agropecuario por parte del gobierno nacional y regional, así como a la inversión en infraestructura y tecnología agrícola. Sin embargo, el sector enfrenta desafíos como la volatilidad de los precios de los productos agrícolas y la competencia internacional, lo que requiere de estrategias de adaptación y fortalecimiento de la cadena de valor.

En el contexto de la política económica, el sector agropecuario juega un papel fundamental en la generación de divisas y en el abastecimiento de alimentos. Por lo tanto, es necesario implementar políticas que promuevan la sostenibilidad y la competitividad del sector, así como que apoyen a los pequeños productores y promuevan la diversificación de los ingresos de las familias rurales.

CONCLUSION

Y así es, en consecuencia, la conclusión que a grandes rasgos se encuentra el agropecuario de la región de la Sierra de Neiva. Una vez más, el sector agropecuario en la región de la Sierra de Neiva enfrenta desafíos que requieren de políticas de apoyo y fortalecimiento. Es necesario implementar estrategias que promuevan la sostenibilidad y la competitividad del sector, así como que apoyen a los pequeños productores y promuevan la diversificación de los ingresos de las familias rurales.

De todo lo anterior, se puede concluir que el sector agropecuario en la región de la Sierra de Neiva enfrenta desafíos que requieren de políticas de apoyo y fortalecimiento. Es necesario implementar estrategias que promuevan la sostenibilidad y la competitividad del sector, así como que apoyen a los pequeños productores y promuevan la diversificación de los ingresos de las familias rurales.

Una vez más, el sector agropecuario en la región de la Sierra de Neiva enfrenta desafíos que requieren de políticas de apoyo y fortalecimiento. Es necesario implementar estrategias que promuevan la sostenibilidad y la competitividad del sector, así como que apoyen a los pequeños productores y promuevan la diversificación de los ingresos de las familias rurales.

Estructura del consumo de energía eléctrica en Castilla-León

por Josefa E. Fernández Arufe y Angel de los Ríos Rodicio

1. INTRODUCCION

A partir de las sucesivas alteraciones del precio del petróleo que se producen a partir de 1973 se han producido modificaciones no sólo en los consumos energéticos de los distintos países, sino también cambios en la composición de dichos consumos.

Dentro de los consumos finales de energía es destacable el aumento de la participación relativa de la electricidad, siendo previsible que este proceso tenga continuidad en los próximos años, como revelan las previsiones de la Agencia Internacional de la Energía (AIE) que aparecen en el cuadro nº 1¹.

CUADRO 1
EVOLUCION DEL CONSUMO FINAL DE ENERGIA
(Composición porcentual)

	1973		1980		1985 (**)	
	AIE-E (*)	ESPA	AIE-E	ESPA	AIE-E	ESPA
Combustibles sólidos	14,1	13,6	11,3	6,9	12,4	13,7
Petróleo y derivados	62,4	72,6	57,0	75,7	51,9	62,1
Gas	11,9	1,7	17,4	2,2	19,1	7,1
Electricidad	11,6	12,1	14,3	15,2	15,2	16,9
Otros	—	—	—	—	1,4	0,2
TOTAL	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

(*) Países Europeos de la AIE.

(**) Previsiones.

FUENTE: Energy Balances 1970/1982. AIE. OCDE, París, 1984.

¹ La ausencia de balances energéticos regionales impide conocer la situación de Castilla-León: Existe, sin embargo, una estimación realizada por José Santamarta, de la que según sus propias palabras la «fiabilidad es sólo aproximada»; y así en 1979 para nuestra región los consumos relativos finales de energía serían: carbón, 35,2 por 100; petróleo y derivados, 54,3 por 100, y electricidad, 10,5 por 100. *El consumo de energía en España*. ICE, nº 578, octubre 1981, páginas 21-37.

Las razones de este proceso son varias: una de carácter general, como la evolución de los precios relativos favorables a la electricidad en los últimos años, y la intensificación e introducción de fuentes energéticas que requieren su transformación en energía eléctrica para convertirse en energías utilizables, como la nuclear, solar, etc.; y otras de carácter particular, tales como que en la industria se ve favorecido su uso por la calidad y especificidad de sus aplicaciones, y por los cambios tecnológicos producidos por la generalización de la automática; el mayor desarrollo del sector servicios, que demanda este tipo de energía en mayor grado que las otras; por los usos para los que la requiere; y por la progresiva electrificación de los hogares domésticos².

Esta progresiva importancia nos lleva a interesarnos por el consumo de energía eléctrica en Castilla-León, como se distribuye entre los distintos sectores y provincias y cuál ha sido su evolución en los últimos años, con la esperanza de obtener alguna conclusión sobre la economía castellano-leonesa.

Debemos señalar que el análisis se inicia en 1978, debido a que es dicho año cuando aparece por primera vez en las Estadísticas de Energía Eléctrica, que publica el Ministerio de Industria y Energía, el consumo provincial desglosado por sectores. Una segunda aclaración necesaria se refiere al número de los mismos, se manejan 18 sectores consumidores, de los cuales 12 componen el agregado industrial y 4 el de servicios. Esto se debe a que la fuente original contempla en 1978 y 1979 32 sectores y los años siguientes 37, por ello ha sido necesario homogeneizarlos, la forma en que se ha llevado a cabo aparece en el apéndice.

2. CARACTERISTICAS GENERALES DEL CONSUMO DE ENERGIA ELECTRICA EN CASTILLA-LEON.

El consumo de electricidad en 1982 de la Comunidad Autónoma Castellano-Leonesa ascendió a 5.501.544 Mwh, cifra que comprende también los denominados «consumos propios», es decir la energía generada por empresas distintas de las eléctricas para su propio consumo, y que fueron 147.284 Mwh.

El consumo regional representa el 5,9 por 100 del consumo nacional, lo que está en consonancia con la proporción entre el VAB regional y el nacional, que fue en 1981, según datos del Banco de Bilbao el 5,9 por 100, pero no con la relación que guardan las poblaciones, 6,9 por 100 según el Censo de 1981, lo que se traduce en un menor consumo por habitante y año, como queda patente en el cuadro nº 2.

La cifra del consumo regional es del 85,8 por 100 de la nacional, lo que da lugar a la paradójica situación, de todos conocida, de que siendo una importante productora de electricidad, tiene un bajo índice de consumo, lo que está favoreciendo una exportación que reporta muy escasos beneficios.

La consideración de los consumos muestra una situación poco uniforme. Tres provincias: Valladolid, León y Burgos consumen el 65 por 100 de la energía eléctrica. Dos, Valladolid y Palencia, tienen elevados consumos por habitante, muy superiores a los nacionales, siendo en este punto muy elevada la dispersión sobre la media regional, destacando el hecho de que provincias con elevadas producciones, tienen consumos muy bajos, caso Zamora y Salamanca.

² Ver LUIS BARALLAT: *El crecimiento de la demanda de energía en España*. ICE, nº 605, enero 1984, páginas 107-123.

CUADRO 2
CONSUMO DE ENERGIA ELECTRICA EN 1982

	Mwh	%	Mwh/hab./año
Avila	238.148	4,3	1,297
Burgos	897.040	16,3	2,468
León	1.028.286	18,7	1,964
Palencia	582.875	10,6	3,093
Salamanca	420.405	7,6	1,154
Segovia	261.095	4,7	1,748
Soria	161.584	2,9	1,604
Valladolid	1.649.978	30,0	3,425
Zamora	262.133	4,8	1,151
Castilla-León	5.501.544	100,0	2,130
ESPAÑA	93.557.640	—	2,482

FUENTE: Elaboración propia en base a las Estadísticas de Energía Eléctrica y el Censo de Población de 1981.

3. DISTRIBUCION SECTORIAL DE LOS CONSUMOS

3.1. Sector Industrial

El sector industrial consumió (en la región), en 1981, 3.284.130 Mwh, lo que suponía el 59,7 por 100 del total regional, porcentaje similar al nacional, y el 5,7 por 100 del consumo industrial nacional, ver cuadros nº 3 y 4. Si tenemos en cuenta que el VAB industria regional fue en 1981 el 6,1 por 100 del nacional, observamos que la intensidad energética de nuestra industria, en lo que respecta a la electricidad, es inferior a la nacional; lo que se pone de manifiesto si dividimos los Mwh consumidos por la industria por el VAB de ésta, los resultados para el año 1981 son los siguientes: para Castilla-León 16,359 Mwh por millón de ptas. y para España 16,414 Mwh por millón de ptas.; ahora bien, esto no es óbice para que la industria de terminadas provincias sea más intensiva, este es el caso de Valladolid con 20,203 Mwh por millón de pesetas, y Palencia con el 17,452 Mwh por millón de pesetas, en tanto que el resto de las provincias están por debajo de la media regional.

El consumo industrial se reparte de forma poco uniforme entre las distintas provincias, así, Valladolid consume el 33,2 por 100, León el 20,1 por 100, Burgos el 18,5 por 100 y Palencia el 12,2 por 100, quedando para las otras cinco el 16 por 100 restante, lo que no es sino un fiel reflejo de la localización industrial de la región.

La importancia de este consumo sobre los totales provinciales puede verse en el cuadro nº 5; destacando la escasa importancia que tiene Avila 14,9 por 100.

En cuanto a los subsectores consumidores, los que revisten mayor importancia son metálicas básicas, transformados, metálicos, químico, alimentación, bebidas y tabacos y cerámica, vidrio y cemento, que conjuntamente absorbían el 69 por 100 del consumo industrial, siendo su aportación al VAB industrial regional del 46,2 por 100 en 1981; esta diferencia se debe sobre todo a metálicas básicas que consumiendo el 17,2 por 100 aporta sólo el 1,5 por 100, lo que revela su carácter de gran consumidor de energía eléctrica. Esta actividad se concentra fundamentalmente en Valladolid (consume el 77 por 100 del total regional de metálicas básicas), que en

CUADRO 3

CONSUMO DE ENERGIA ELECTRICA POR LOS DISTINTOS SUBSECTORES EN CASTILLA-LEON

SECTORES	1978		1979		1980		1981		1982	
	MWH	%	MWH	%	MWH	%	MWH	%	MWH	%
AGRICULTURA	103746	2.0	108153	2.0	122834	2.2	146664	2.6	168220	3.1
INDUSTRIA	3422672	66.4	3570883	65.1	3657118	64.1	3560260	62.3	3284130	59.7
MINERIA Y PETROLEO	206343	4.0	238114	4.3	292535	5.1	255920	4.5	277179	5.0
AGUA GAS Y ELECTRICI	51446	1.0	52981	1.0	54021	0.9	123305	2.2	82962	1.5
ALIMEN BEBIDAS Y TAB	386571	7.5	388362	7.1	384011	6.7	411036	7.2	426193	7.7
TEX VES CUER Y CAL	171198	3.3	156474	2.9	136475	2.4	169668	3.0	157189	2.9
MADERA Y CORCHO	102497	2.0	119472	2.2	125203	2.2	121118	2.1	125366	2.3
PAPEL Y ARTES GRAFI	137182	2.7	139246	2.5	144600	2.5	142286	2.5	142315	2.6
QUIMICAS	658161	12.8	671368	12.2	724771	12.7	627696	11.0	467609	8.5
CERAMICA VIDRIO Y CE	308651	6.0	311499	5.7	315007	5.5	299003	5.2	319739	5.8
METALICAS BASICAS	771306	15.0	793153	14.5	767633	13.5	730709	12.8	565274	10.3
TRANSFORMADOS METALI	422412	8.2	471375	8.6	491918	8.6	502560	8.8	494986	9.0
CONSTRUCCION Y O.P.	15735	0.3	14520	0.3	14243	0.2	16885	0.3	21180	0.4
OTROS	191170	3.7	214319	3.9	206701	3.6	160074	2.8	204138	3.7
SERVICIOS	669264	13.0	709809	12.9	743181	13.0	757666	13.3	801830	14.6
COMERCIO Y SERVI	215993	4.2	262774	4.8	277853	4.9	300102	5.3	306404	5.6
TRANSPORTES	288486	5.6	265879	4.8	274230	4.8	258759	4.5	271761	4.9
ADMINISTRACION	74000	1.4	81270	1.5	83625	1.5	91762	1.6	108612	2.0
ALUMBRADO PUBLICO	90785	1.8	99886	1.8	107473	1.9	107043	1.9	115053	2.1
SECTOR RESIDENCIAL	959650	18.6	1097725	20.0	1178592	20.7	1249486	21.9	1247364	22.7
TOTAL	5155332	100.0	5486570	100.0	5701725	100.0	5714076	100.0	5501544	100.0

FUENTE: ELABORACION PROPIA EN BASE A LAS ESTADISTICAS DE ENERGIA ELECTRICA DEL MINISTERIO DE INDUSTRIA Y ENERGIA

CUADRO 4
CONSUMO DE ENERGIA ELECTRICA POR LOS DISTINTOS. SUBSECTORES EN ESPAÑA

SECTORES	1978		1979		1980		1981		1982	
	MWH	%	MWH	%	MWH	%	MWH	%	MWH	%
AGRICULTURA	1759139	2.1	1921733	2.2	2124304	2.3	2398893	2.6	2344214	2.5
INDUSTRIA	53753163	65.3	56882100	64.7	57561626	62.6	57346786	61.5	57174404	61.1
MINERIA Y PETROLEO	3780348	4.6	4158496	4.7	3480907	3.8	3680328	3.9	3537302	3.8
AGUA GAS Y ELECTRICI	1216502	1.5	1290049	1.5	1381713	1.5	1592235	1.7	1617975	1.7
ALIMEN BEBIDAS Y TAB	2821974	3.4	2910917	3.3	3103548	3.4	3179306	3.4	3324771	3.6
TEX VES CUER Y CAL	3000058	3.6	3012955	3.4	2477551	2.7	2355018	2.5	2483227	2.7
MADERA Y CORCHO	858757	1.0	933284	1.1	966394	1.1	941988	1.0	1006211	1.1
PAPEL Y ARTES GRAFI	2834103	3.4	2990847	3.4	3005129	3.3	3190438	3.4	3140029	3.4
QUIMICAS	9540926	11.6	9893880	11.2	9547414	10.4	8720288	9.4	8585624	9.2
CERAMICA VIDRIO Y CE	5097266	6.2	5032684	5.7	5439765	5.9	5486022	5.9	5540748	5.9
METALICAS BASICAS	14494820	17.6	16088890	18.3	18531790	20.1	18626760	20.0	18284020	19.5
TRANSFORMADOS METALI	4747606	5.8	5129961	5.8	5184084	5.6	5155621	5.5	5356010	5.7
CONSTRUCCION Y O.P.	788731	1.0	728734	0.8	771696	0.8	769630	0.8	688543	0.7
OTROS	4572072	5.6	4711403	5.4	3671635	4.0	3649152	3.9	3609944	3.9
SERVICIOS	10862659	13.2	11433916	13.0	12754308	13.9	13077225	14.0	13745112	14.7
COMERCIO Y SERVI	6648473	8.1	7029259	8.0	8161371	8.9	8319844	8.9	8519821	9.1
TRANSPORTES	1612799	2.0	1614848	1.8	1911546	2.1	1927729	2.1	2014537	2.2
ADMINISTRACION	1298889	1.6	1406321	1.6	1240695	1.3	1301948	1.4	1567656	1.7
ALUMBRADO PUBLICO	1302498	1.6	1383488	1.6	1440696	1.6	1527704	1.6	1643098	1.8
SECTOR RESIDENCIAL	15984440	19.4	17726980	20.2	19566140	21.3	20373490	21.9	20293910	21.7
TOTAL	82359401	100.0	87964729	100.0	92006378	100.0	93196394	100.0	93557640	100.0

FUENTE: ELABORACION PROPIA EN BASE A LAS ESTADISTICAS DE ENERGIA ELECTRICA DEL MINISTERIO DE INDUSTRIA Y ENERGIA

CUADRO 5
COMPOSICION PORCENTUAL DE LOS CONSUMOS DE ENERGIA
ELECTRICA, 1982

	Agricultura	Industria	Servicios	Residencial	Total
Avila	10,7	14,9	38,7	35,7	100,0
Burgos	0,4	67,7	11,4	20,5	100,0
León	1,2	64,1	14,9	19,8	100,0
Palencia	2,4	68,6	14,1	14,9	100,0
Salamanca	3,3	45,8	15,0	35,9	100,0
Segovia	3,1	38,4	28,6	29,9	100,0
Soria	2,4	53,7	16,8	27,1	100,0
Valladolid	4,5	66,1	10,2	19,2	100,0
Zamora	5,2	42,1	14,5	38,2	100,0
CASTILLA-LEON	3,1	59,7	14,6	22,7	100,0
ESPAÑA	2,5	61,1	14,7	21,7	100,0

FUENTE: Elaboración propia en base a las Estadísticas de Energía Eléctrica.

1982 consumió por este motivo 434.362 Mwh, superior al de toda la provincia de Salamanca, y de los que 279.643 Mwh se destinaron a la industria del aluminio.

El resto de las actividades aparecen también bastante concentradas, así, Valladolid consume el 52% de transformados metálicos; el químico se reparte entre Palencia, 27 por 100; Burgos, 23 por 100, y León 22 por 100; alimentación, bebidas y tabaco entre Valladolid, 26 por 100; Burgos, 20 por 100 y Palencia, 17 por 100; cerámica, vidrio y cemento entre León, 50 por 100, y Palencia, 20 por 100. Otros sectores también muy concentrados son el textil, vestido, cuero y calzado, de los que Burgos y Salamanca absorben el 75 por 100 y 10 por 100 respectivamente del consumo regional, y destacando finalmente el minero, donde León consume el 77 por 100.

Por su participación en los totales nacionales destacan: alimentación, bebida y tabaco con el 12,8 por 100; madera y corcho, 9,2 por 100; minería, 7,8 por 100 y textiles, 6,3 por 100, lo que en el supuesto de que las tecnologías utilizadas, desde el punto de vista energético sean similares en todo el país, denotaría los sectores en que está especializada nuestra región.

Creemos que el consumo industrial de electricidad nos proporciona una imagen bastante buena de la situación del sector secundario en la región, ya que nos revela los subsectores más importantes, así como su desigual distribución sobre el espacio regional.

Podemos identificar un importante núcleo industrial en Valladolid con industrias de elevados consumos eléctricos, como metálicas básicas, transformados metálicos y químicos, flanqueada por las tres provincias norteñas con un sector industrial importante pero de menores proporciones, de los cuales el palentino es intensivo en el consumo de electricidad, en tanto que el burgalés y el leonés son menos consumidores. Siendo el sur de la región la zona menos industrializada y por tanto con bajos consumos de electricidad por este motivo.

3.2. Agricultura y Servicios

El sector agrícola es en la actualidad un escaso demandante de electricidad,

aunque como veremos más adelante es el que tiene unas mayores tasas de crecimiento. Consume el 3 por 100 del total regional y el 2,5 por 100 a nivel nacional; siendo el consumo regional el 7,2 por 100 del consumo del sector a nivel nacional, lo que constituye una participación importante si tenemos en cuenta las aportaciones del sector agrícola regional al nacional en términos de VAB (10 por 100 en 1981).

El consumo se concentra fundamentalmente en Valladolid, que absorbe el 44 por 100, seguida de lejos por Avila con el 15 por 100, siendo Burgos la que detenta una menor participación con el 2 por 100. El elevado consumo de Valladolid se debe no sólo a tener el sector agrícola más desarrollado de la región, y por tanto más consumidor de energía, sino fundamentalmente al hecho de contar con un sector avícola muy desarrollado, y ser éste un importante demandante de electricidad.

El sector servicios consume el 14,6 por 100 del total regional, porcentaje similar al nacional, 14,7 por 100, y supone el 5,8 por 100 del consumo del sector a nivel nacional.

En cuanto a su distribución provincial, Valladolid es, una vez más, la que ocupa el primer lugar, con el 21,1 por 100, seguida de León con el 19,1 por 100 y Burgos con el 12,7 por 100, cerrando la lista Soria con el 3,4 por 100.

Los subsectores más importantes son los denominados comercio y servicios y transporte, epígrafe éste que corresponde al consumo del ferrocarril. Destaca el hecho de que mientras a nivel nacional el primero de los nombrados consume el 62 por 100 del total sectorial, en Castilla-León consume el 38 por 100, situación que se invierte con el transporte, y que denota una mayor electrificación del ferrocarril en la región que en el conjunto nacional, lo que se aprecia más claramente si tenemos en cuenta la participación regional en el consumo nacional por este concepto, que se eleva al 13,5 por 100 y que es la más alta de todos los subsectores considerados (incluyendo los que no pertenecen al sector servicios), en tanto que la de comercio y servicios es del orden del 3,6 por 100.

Debe destacarse el hecho de que Salamanca no tiene consumo eléctrico por transporte, que Zamora sólo consume el 0,3 por 100 del total regional, y Soria el 2,1 por 100, y que por lo tanto sólo es una parte de la región la que disfruta de la electrificación del ferrocarril.

La importancia de los servicios en los totales provinciales aparece en el cuadro número 5, pudiéndose observar la gran disparidad existente. Así, mientras Avila consume el 39 por 100 del total, en Valladolid sólo el 10 por 100, disparidades que no existen en las aportaciones al VAB provincial, como se observa en el cuadro número 6 y que son debidas a la escasa intensidad energética del sector servicios y lo elevado de las industriales.

3.3. Sector residencial

El sector residencial recoge los consumos domésticos, y es un importante demandante de electricidad. Refiriéndonos siempre al año 1982, se consumió en Castilla-León el 22,7 por 100 del total, y siendo del 21,7 por 100 a nivel nacional, suponiendo el consumo regional el 6,1 del nacional por este concepto.

La energía eléctrica para usos domésticos se destina fundamentalmente a iluminación, ambientación térmica y electrodomésticos; estando su demanda condicionada fundamentalmente por factores demográficos, climáticos, grado de

CUADRO 6

COMPOSICION PORCENTUAL DEL VALOR AÑADIDO BRUTO EN 1981

	Agricultura	Industria	Servicios	Total
Avila	19,9	24,0	56,1	100,0
Burgos	6,6	41,9	51,5	100,0
León	11,5	35,2	53,3	100,0
Palencia	7,4	43,3	49,3	100,0
Salamanca	9,2	27,3	63,5	100,0
Segovia	17,6	29,1	53,3	100,0
Soria	11,8	33,2	55,0	100,0
Valladolid	2,9	45,7	51,4	100,0
Zamora	17,9	25,4	56,7	100,0
CASTILLA-LEON	9,5	36,4	54,1	100,0
ESPAÑA	6,4	34,0	59,6	100,0

FUENTE: Banco de Bilbao: Renta Nacional de España 1981.

electrificación de la vivienda y de eficiencia en el uso de la energía, depende, así en forma importante del nivel de vida, creciendo rápidamente con ésta hasta el nivel de saturación³.

En tanto que estos consumos pueden ser un indicador del nivel de vida de la población hemos procedido a dividirlos por el número de habitantes apareciendo los resultados en el cuadro nº 7.

CUADRO 7

CONSUMO RESIDENCIAL DE ENERGIA ELECTRICA EN 1982
 POR HABITANTE Y AÑO
 (Kwh/hab./año) (*)

Avila	462	Segovia	522
Burgos	505	Soria	434
León	388	Valladolid	656
Palencia	459	Zamora	439
Salamanca	414	Castilla-León	483
ESPAÑA		538	

(*) La población corresponde a 1981.

FUENTE: Elaboración propia en base a Estadísticas de Energía eléctrica y Censo de población.

La media regional es inferior a la nacional, si a ello se añade que la región goza de uno de los climas más fríos de España, se infiere un nivel de vida más bajo que la media nacional. Ahora bien, la situación provincial denota una vez más la enorme dispersión existente. Así, Valladolid está muy encima de la media nacional, como lo estaba en el consumo total por habitante. La provincia que ocupa el segundo lugar es ahora Segovia, con un consumo también superior a la media nacional, en tanto que en la otra clasificación estaba por debajo; estando en la situación opuesta Palencia, por lo que debe matizarse el uso que se hace del consumo *total* de

³ BARALLAT. Obra citada.

electricidad por habitante, como índice del nivel de vida, ya que puede dar lugar a conclusiones equivocadas, como acabamos de ver. Un caso significativo es el de León, que ocupa el último lugar en la clasificación, con consumos muy bajos, siendo un importante productor de electricidad, pudiendo ser debido a la utilización de carbón en los usos domésticos, por la importancia que su producción tiene en la provincia, y así en 1981 se suministraron 42.092 Tm. de hulla y 33.201 Tm. de antracita⁴ para usos domésticos, lo que suponía el 18 por 100 de la hulla destinada a usos domésticos en España, y el 8 por 100 de la antracita, situación que a menor escala se repite en Palencia. Aún en el caso de haber obtenido una explicación para esos índices tan bajos, esto no paliaría las conclusiones sobre el nivel de vida, ya que la electricidad en cuanto energía doméstica, presenta grandes ventajas sobre el carbón: como son limpieza, disponibilidad y otras utilidades posibles. Debe destacarse una vez más, aunque incurramos en la reiteración, los bajos consumos de Salamanca y Zamora, para destacar los escasos beneficios que les reporta la producción de este importante factor.

4. EVOLUCION TEMPORAL

La observación del consumo del último año disponible, aunque proporciona una imagen donde se reflejan las características principales de nuestra región, no resulta suficiente por sí sola, porque si algo caracteriza los últimos tiempos son los cambios para adaptarse a la nueva situación generada por la crisis económica, y que son más notables en el sector energético. Por tanto es necesario observar la evolución temporal para los años en que esto es posible, que como anunciamos anteriormente se inician en 1978.

El análisis de la serie temporal de los consumos requiere unas observaciones previas. En primer lugar, el alza de los precios del petróleo desencadenó un proceso de ahorro y sustitución entre las distintas fuentes y en segundo lugar las crisis económicas, que se inicia con la subida de dichos precios. Aunque esto no sea su única causa, genera una caída de la producción, fundamentalmente industrial, y por tanto una caída de la demanda de energía, así como un estancamiento en los niveles de vida, que provoca dicha caída.

A esto debe añadirse los efectos de la política energética, si la ha habido, que desde 1973 propugna disminuir la dependencia del petróleo, para lo que impulsa su sustitución por otras fuentes y el ahorro energético, reforzando las señales del mercado.

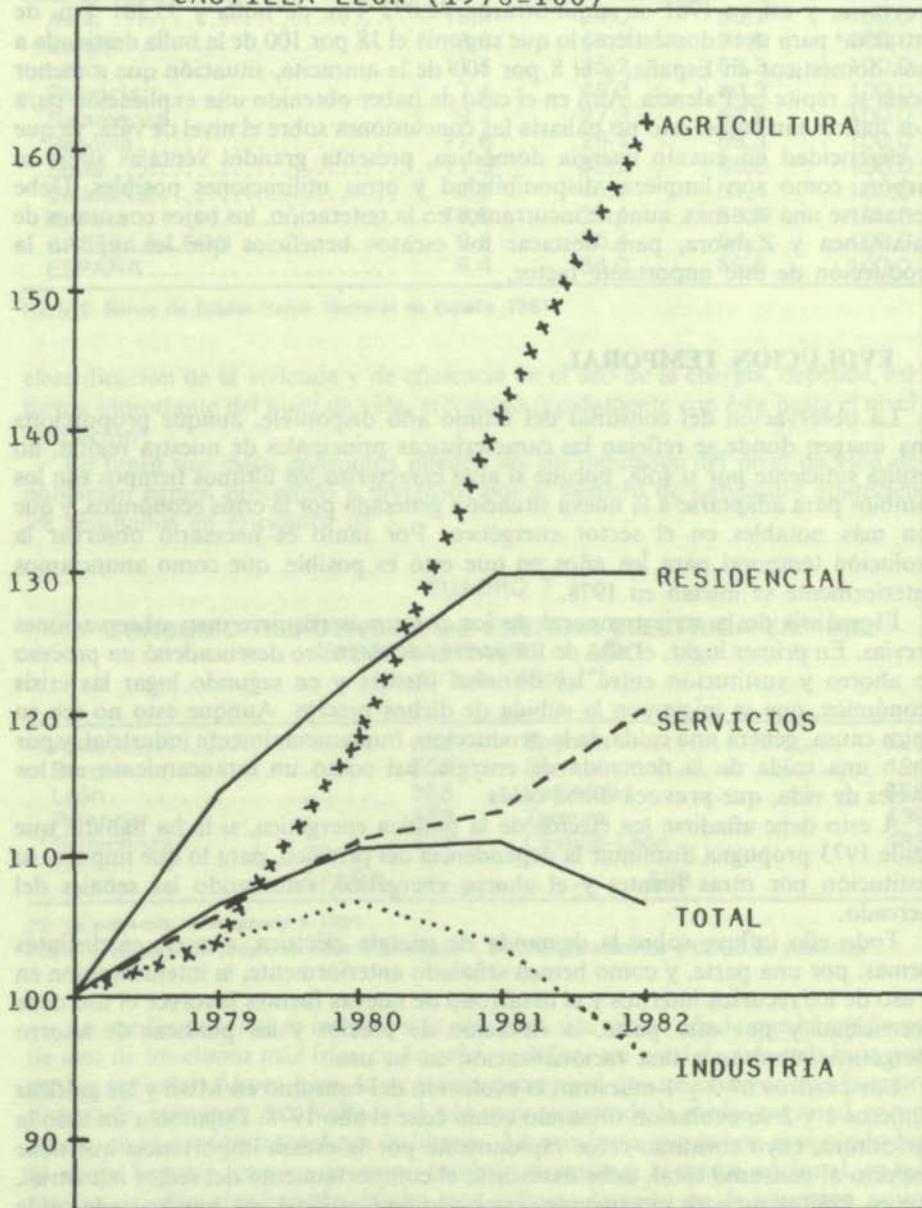
Todo ello influye sobre la demanda de energía eléctrica, aunque en distintas formas; por una parte, y como hemos señalado anteriormente, la intensificación en el uso de los recursos internos y el desarrollo de nuevas fuentes favorece el uso de la electricidad y por otra parte, la elevación de precios y las políticas de ahorro energético impulsan a una racionalización en su uso.

Los cuadros nº 3 y 4 muestran la evolución del consumo en Mwh y las gráficas números 1 y 2 su evolución tomando como base el año 1978. Dejando a un lado la agricultura, cuyo consumo crece rápidamente por la escasa importancia que tiene respecto al consumo total, debe destacarse el comportamiento del sector industrial, que en 1980 detiene su crecimiento, iniciando en Castilla-León una acusada caída

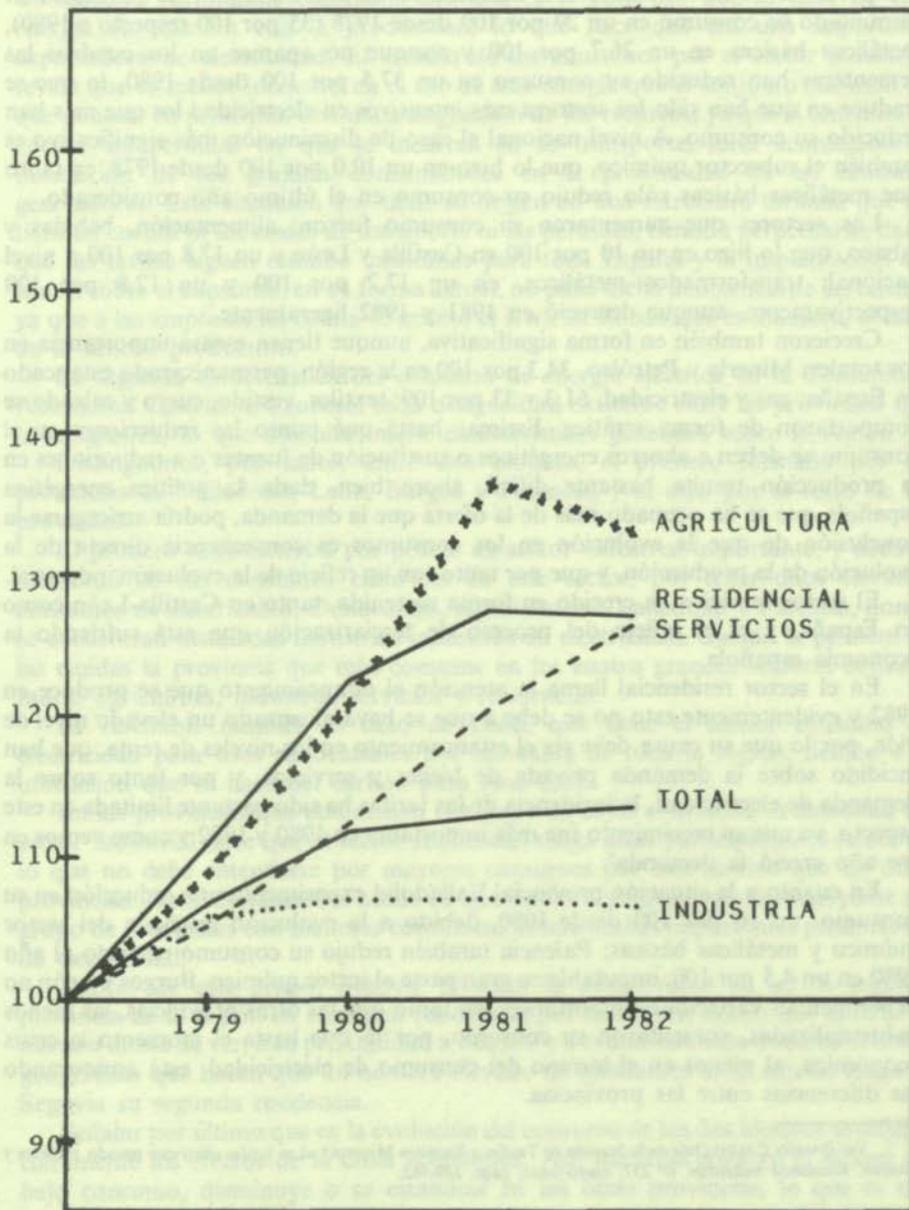
⁴ Datos obtenidos de la Estadística de Carbones 1981 del Ministerio de Industria y Energía.

GRAFICA Nº 1

EVOLUCIÓN DEL CONSUMO DE ENERGIA ELECTRICA EN CASTILLA-LEON (1978=100)



GRAFICA Nº 2

EVOLUCION DEL CONSUMO DE ENERGIA ELECTRICA EN
ESPAÑA (1978=100)

que arrastra al consumo total; en tanto a nivel nacional sólo decrece su consumo en 1982, haciéndolo en forma muy ligera. Debe destacarse el hecho de que en plena crisis industrial y energética, no sea sino hasta 1980 cuando disminuya o deje de crecer, según el caso, el consumo eléctrico industrial. Veamos ahora cuál ha sido el comportamiento de los subsectores industriales, en nuestra región las químicas han disminuido su consumo en un 29 por 100 desde 1978 (35 por 100 respecto a 1980), metálicas básicas en un 26,7 por 100 y aunque no aparece en los cuadros las cementeras han reducido su consumo en un 37,5 por 100 desde 1980, lo que se traduce en que han sido los sectores más intensivos en electricidad los que más han reducido su consumo. A nivel nacional el caso de disminución más significativo es también el subsector químico, que lo hizo en un 10,0 por 100 desde 1978, en tanto que metálicas básicas sólo redujo su consumo en el último año considerado.

Los sectores que aumentaron su consumo fueron: alimentación, bebidas y tabaco, que lo hizo en un 10 por 100 en Castilla y León y un 17,8 por 100 a nivel nacional; transformados metálicos, en un 17,2 por 100 y un 12,8 por 100 respectivamente, aunque decreció en 1981 y 1982 ligeramente.

Crecieron también en forma significativa, aunque tienen escasa importancia en los totales: Minería y Petróleo, 34,3 por 100 en la región, permaneciendo estancado en España; gas y electricidad, 61,3 y 33 por 100; textiles, vestido, cuero y calzado se comportaron de forma errática. Estimar hasta qué punto las reducciones en el consumo se deben a ahorros energéticos o sustitución de fuentes o a reducciones en la producción resulta bastante difícil, ahora bien, dada la política energética española que se ha ocupado más de la oferta que la demanda, podría arriesgarse la conclusión de que la evolución en los consumos es consecuencia directa de la evolución de la producción, y que por tanto son un reflejo de la evolución industrial.

El sector servicios ha crecido en forma sostenida, tanto en Castilla-León como en España, y es el reflejo del proceso de terciarización que está sufriendo la economía española.

En el sector residencial llama la atención el estancamiento que se produce en 1982 y evidentemente esto no se debe a que se haya alcanzado un elevado nivel de vida, por lo que su causa debe ser el estancamiento en los niveles de renta, que han incidido sobre la demanda privada de bienes y servicios, y por tanto sobre la demanda de electricidad, la incidencia de las tarifas ha sido bastante limitada en este aspecto, ya que su crecimiento fue más importante en 1980 y 1982 y como vemos en ese año creció la demanda⁵.

En cuanto a la situación provincial Valladolid experimenta una reducción en su consumo, un 16 por 100 desde 1980, debido a la evolución reseñada del sector químico y metálicas básicas; Palencia también redujo su consumo respecto al año 1980 en un 4,5 por 100, imputable en gran parte al sector químico. Burgos y León no experimentan variaciones importantes, en tanto que las otras provincias, las menos industrializadas, aumentaron su consumo, por lo que hasta el momento la crisis económica, al menos en el terreno del consumo de electricidad, está aminorando las diferencias entre las provincias.

⁵ Ver RAMÓN CALVO (Jefe de la Sección de Tarifas y Estudios Mineros): «Las tarifas eléctricas: pasado, presente y futuro». *Economía Industrial*, nº 237, mayo-junio, págs. 149-162.

5. CONCLUSIONES

La característica más relevante al estudiar los consumos de electricidad en la Comunidad Autónoma Castellano-Leonesa es el bajo uso que se hace de esta energía en relación con la producción, lo que hace que sea una importante exportadora de electricidad. El estudio de los consumos por el sector industrial revela que es menos intensivo en el uso de esta energía que el conjunto nacional, lo que denota, en principio, una mala asignación de los recursos, ya que si tenemos en cuenta las pérdidas en que se incurren en su transporte, sería aconsejable la instalación de los grandes consumidores en la proximidad de las centrales generadoras. Esta situación que tiene su origen en una estructura tarifada que no tiene en cuenta ni los costes de transporte ni las pérdidas, tiende a perpetuarse, dado que las tarifas siguen estando unificadas para toda España y la implantación del canon sobre el consumo, en su forma actual, no palió dicha deficiencia de las tarifas, ya que a las empresas les cuesta lo mismo el Kwh en Bilbao que en Zamora, al lado de la central productora.

La segunda característica del consumo de energía eléctrica en la Comunidad Autónoma Castellano-Leonesa, es la desigualdad existente entre las provincias que la componen, lo que dificulta inferir características generales sobre la región.

Distinguimos, por tanto, entre dos bloques, el primero formado por las provincias de Valladolid, León, Burgos y Palencia, y el otro por el resto de las provincias.

El primero se caracteriza por poseer un sector industrial importante, y dada la magnitud de los consumos eléctricos de este sector, por tener unos elevados consumos de electricidad. Destacando, especialmente Valladolid y Palencia, donde se encuentran instaladas industrias intensivas en electricidad. Siendo la primera de las citadas la provincia que más consume en los cuatro grandes sectores considerados: agricultura, industria, servicios y residencial.

Es reseñable también el caso de León, que tiene el menor consumo de electricidad para usos residenciales por habitante de toda la región, debido a la utilización que se hace del carbón para esos usos.

En las provincias que conforman el bloque de bajos consumos, la debilidad del sector industrial hace que el sector residencial tenga altas participaciones relativas, lo que no debe entenderse por mayores consumos por este motivo que las otras provincias. Debe destacarse el hecho de que Zamora y Salamanca forman parte del grupo de provincias con menores consumos, siendo ambas importantes productoras de electricidad.

Dentro de este grupo, Segovia presenta la peculiaridad de ser la segunda provincia de la región en consumo residencial por habitante, hecho que se debe en nuestro modo de ver, a su proximidad a Madrid y a reunir una serie de características geográficas que hacen que un número elevado de habitantes de la capital tenga en Segovia su segunda residencia.

Señalar por último que en la evolución del consumo de los dos bloques se reflejan claramente los efectos de la crisis económica. Así, mientras crece en el bloque del bajo consumo, disminuye o se estabiliza en las otras provincias, lo que es una consecuencia de la crisis industrial, ya que es este sector el que disminuye el consumo, fundamentalmente los subsectores químicos y metálicas básicas, elevados consumidores ambos, y que están en crisis en la región.

APENDICE

HOMOGENEIZACION DE LOS SECTORES CONSUMIDORES DE ENERGIA ELECTRICA

Sectores Considerados	Número del sector en 1978/79	Número del sector en 1980/81/82
Agricultura	1, 2	7
Minería y Petróleo	3, 4, 5, 15, 16	1, 2, 3, 5, 8
Agua, Gas y Electricidad	26, 27	4, 6
Alimentación, bebidas y tabaco	6	23
Textiles, vestido, cuero y calzado	7, 8, 9	24, 25
Madera y Corcho	10	26
Papel y Artes Gráficas	11, 12	27, 28
Químicas	13, 14	16, 17, 29
Cerámica, Vidrio y Cemento	17	11, 12, 13, 14, 15
Metálicas Básicas	18, 19	9, 10
Transformados Metálicos	20, 21, 22, 23	18, 19, 20, 21, 22
Construcción y Obras Públicas	25	31
Otras Industrias	24	30
Comercio y Servicios	30	32
Transportes	28	33, 34
Administración	29	35
Alumbrado Público	31	36
Consumo Residencial	32	37

AÑOS 1978 Y 1979: SECTORES CONSUMIDORES DE ELECTRICIDAD

1	Agricultura y ganadería.
2	Silvicultura, caza y pesca.
3	Extracción de carbón y lignito.
4	Extracción de petróleo bruto y gas natural.
5	Otras industrias extractivas.
6	Industrias de alimentación, bebidas y tabaco.
7	Industrias Textiles.
8	Vestidos y otros artículos confeccionados con textiles.
9	Cuero y calzado.
10	Madera, corcho y muebles.
11	Pastas de papel, papel y cartón.
12	Imprentas, editoriales e industrias afines.
13	Industrias del caucho.
14	Industria química.
15	Refinerías de petróleo.
16	Derivados del carbón o del petróleo no clasificados en otra parte.
17	Materiales de construcción y afines.
18	Siderurgia y fundición de hierro y acero.
19	Metalurgia no férrea.
20	Máquinas y artículos metálicos.
21	Construcción y reparación de máquinas y aparatos eléctricos.
22	Construcción y reparaciones navales.
23	Construcción y reparación de otros artículos de transporte.
24	Otras industrias manufactureras no clasificadas en otra parte.
25	Construcciones y obras públicas.
26	Servicios públicos de electricidad y gas.
27	Abastecimiento de aguas.
28	Transportes.
29	Administración y otros servicios públicos.
30	Comercio y otros servicios.
31	Alumbrado público.
32	Usos domésticos.

ALGUNAS CARACTERÍSTICAS A RESALTAR DE LA PROVINCIA DE LEÓN

Queremos resaltar y comentar aquí algunas características peculiares de la provincia de León que inciden en el desarrollo económico de calidad de vida, en la diversidad, el clima y la riqueza de recursos naturales.

*** La diversidad**

La diversidad que es factor positivo de la provincia es su gran diversidad: la variedad de las ribeiras de sus ríos, el Duero o el Tago son formas de características muy diferenciadas y constituyen un elemento sugestivo que ofrece muy posibilidades interesantes de calidad de vida.

AÑOS 1980 - 1981 - 1982: SECTORES CONSUMIDORES DE ELECTRICIDAD

-
- 1 Extracción de carbones y lignitos, aglomerados de carbón.
 - 2 Destilación de carbones y fabricación de gas, distribución de gas.
 - 3 Extracción de petróleo y gas natural, ref. petróleo.
 - 4 Producción y distribución de energía eléctrica, excepto consumos de centrales y entrega a revendedores.
 - 5 Combustibles nucleares y otras energías.
 - 6 Captación, depuración y distribución de agua, excepto regadíos.
 - 7 Agricultura, ganadería, silvicultura, caza y pesca.
 - 8 Extracción de minerales y rocas, excepto energéticas.
 - 9 Siderurgia y fundición.
 - 10 Metalurgia no férrea.
 - 11 Cementos, cales y yesos.
 - 12 Ladrillos, tejas y alfarería.
 - 13 Artículos de loza, porcelana, refractarios, gres, etc.
 - 14 Industrias del vidrio.
 - 15 Otros materiales de construcción.
 - 16 Industria química, excepto petroquímica.
 - 17 Industria petroquímica de base.
 - 18 Máquinas y transportes metálicos, excepto sectores 19, 20, 21 y 22.
 - 19 Máquinas y aparatos eléctricos.
 - 20 Construcción y reparaciones navales.
 - 21 Construcción de automóviles y bicicletas.
 - 22 Construcción de otros medios de transporte.
 - 23 Industrias de la alimentación, bebidas y tabaco.
 - 24 Industrias textiles y del vestido.
 - 25 Industria del cuero y calzado.
 - 26 Industrias de la madera y corcho y muebles de madera.
 - 27 Pastas, papeleras, papel y cartón manipulados.
 - 28 Artes gráficas y edición.
 - 29 Transformados del caucho.
 - 30 Transformación de materias plásticas, otras industrias no especificadas.
 - 31 Construcciones y obras públicas.
 - 32 Comercio y servicios.
 - 33 Transportes por ferrocarril, excepto metro y tranvía.
 - 34 Otras empresas de transporte.
 - 35 Administración y otros servicios públicos.
 - 36 Alumbrado público.
 - 37 Usos domésticos.
-

El agua como factor estratégico de la economía leonesa

por Mariano Palancar Penella

1. INTRODUCCION

A lo largo de unos veinte años de mi vida profesional, entre 1949 y 1969, he trabajado en la provincia de León dedicando una gran parte de mi labor a temas hidráulicos relacionados con las presas de Villameca, Barrios de Luna, Selga de Ordás, Porma y Riaño; con los regadíos del Páramo Leonés y riegos del Porma y con abastecimientos de numerosas poblaciones de la provincia.

Posteriormente, un período de quince años al frente de la Confederación Hidrográfica del Guadalquivir me ha permitido ver los problemas del agua desde perspectivas más generales y macroeconómicas.

Todo ello me ha animado a colaborar, aunque sea modestamente, a esta X Reunión de Estudios Regionales, aportando una visión global del agua como factor estratégico de la economía leonesa.

Mi alejamiento físico de León y la falta de tiempo para obtener información hidráulica actualizada, me obliga a una comunicación poco tecnificada y casi literaria, lo cual tiene la ventaja de la brevedad y de que las ideas básicas aparecen con más claridad que si quedasen sumergidas en una amplia exposición de números y datos.

2. ALGUNAS CARACTERISTICAS A RESALTAR DE LA PROVINCIA DE LEON

Queremos resaltar y comentar aquí algunas características peculiares de la provincia de León que inciden en el concepto moderno de calidad de vida: su diversidad, el clima y la riqueza de recursos hidráulicos.

• La diversidad

Creemos que un factor positivo de la provincia es su rica diversidad: la montaña, las riberas de sus ríos, el Bierzo o el Páramo son zonas de características muy diferenciadas y constituyen un conjunto sugestivo que ofrece unas posibilidades interesantes de calidad de vida.

La montaña leonesa, que comprende no sólo parte de los Picos de Europa, sino sus amplias estribaciones, constituye una de las regiones más bellas de España, muy poco conocida y explotada.

Las riberas de los numerosos ríos que surcan la provincia, además de su riqueza agrícola, ofrecen una importante red piscícola de importancia internacional.

El Bierzo, transición a Galicia, ofrece una gran riqueza paisajística y monumental.

Y el Páramo, parcialmente rescatado por obras de transformación en regadío, constituye una región austera que sirve de contraste a las otras.

• El clima

El clima leonés es conocido en España por las mínimas de temperatura y se considera un clima duro.

Sin quitarle dureza, hay que añadir que es un clima sano y vigorizante; con tantas horas de sol como Alicante y, en resumen, un clima agradable para vivir, especialmente durante el verano y otoño.

Esto lo conocen y aprovechan bien nuestros vecinos asturianos, que vienen a «secarse» a tierras leonesas.

• La riqueza de recursos hidráulicos

Aunque es conocida la riqueza de recursos hidráulicos de la provincia, no están suficientemente valoradas ni se han estudiado a fondo las posibilidades reales de aprovechamientos de diferente tipo: energético, agrícola, de abastecimiento a poblaciones y de tipo ecológico-recreativo.

3. RECURSOS HIDRAULICOS DE LA PROVINCIA

En una época en que el agua se considera a nivel mundial como un bien económico que es necesario planificar y administrar con eficacia, no es lógico que una provincia con abundancia de agua no sea consciente de las posibilidades de desarrollo económico que esto supone.

León está cruzada por una serie de ríos de cierta importancia: Sil, Bernesga, Torio, Orbigo, Porma, Esla, que en las décadas pasadas fueron objeto de importantes estudios que sólo parcialmente han sido desarrollados.

Si bien los embalses de Bárcena, Villameca, Barrios de Luna y Porma son magníficas realidades, que inciden positivamente en la economía leonesa, hemos de recordar viejos proyectos sin terminar o sin abordar, como son los embalses de Riaño, Torio, Beberino y Omañas.

En resumen, podemos decir que la década de los setenta y lo que va de la década de los ochenta, han representado un cierto parón en el desarrollo de la política hidráulica leonesa y, además, ha faltado una política de ordenación del territorio a nivel provincial que ponga de manifiesto las magníficas posibilidades de las tierras leonesas.

4. APROVECHAMIENTO HIDRAULICOS

Aunque sólo hagamos una mera enumeración de posibilidades, parece conveniente agrupar estos aprovechamientos por tipos:

• Aprovechamientos hidroeléctricos:

En esta época en que está de plena actualidad el PEN y se defiende el uso de energías limpias y tanto se habla del programa de minicentrales, es sorprendente que se hable poco de las posibilidades reales de aprovechamientos hidroeléctricos de León.

- * El salto de pie de presa del Porma, con el aprovechamiento complementario del Curueño, está esperando su realización desde la década de los sesenta.
- * El salto de pie de presa de Riaño está supeditado a la resolución de contenciosos secundarios, después de haber construido la gran presa de Riaño y haber pagado expropiaciones e indemnizaciones muy importantes.
- * El Torio y el Omañas representan aprovechamientos hidroeléctricos de cierta importancia.

Y todos ellos, a través del canon de producción, representarían unos ingresos anuales importantes para la provincia que permitirían potenciar algunos de los aprovechamientos que se proponen en esta comunicación.

• Aprovechamientos de riego

La provincia de León, con sorpresa para muchos, es una de las provincias españolas con más importancia en los regadíos y en número de Comunidades de Regantes.

Es ello muestra del interés del hombre del campo por el regadío y del rendimiento de estas transformaciones, sostenidas por la importancia de la radiación solar y la laboriosidad del regante leonés.

Son un éxito los regadíos del Tuerto, Orbigo, Porma y Esla, en los que conviven antiguos regantes, que sacan con orgullo sus antiguas concesiones, con los nuevos planes de riego de iniciativa estatal, que tuvieron intenso ritmo de transformación en las décadas de los cincuenta y los sesenta.

Pero en los últimos años esta política se ha frenado y son importantes las posibilidades existentes en este campo para terminar los riegos posibles con el embalse del Porma, o abordar los riegos que haría posible el embalse de Riaño o las ampliaciones de los riegos del Páramo leonés con el embalse del Omañas, o las ampliaciones de riegos con los embalses del Torio y Beberino.

Y si esta ampliación, meramente cuantitativa, es importante, consideramos que las posibilidades de mejora económica son aún mayores en el campo de la productividad de estos regadíos con una labor intensa enfocada a nuevos productos, semillas seleccionadas y adecuada comercialización de la producción.

• Aprovechamiento para abastecimiento a poblaciones

La provincia de León no tiene graves problemas de abastecimiento de agua a sus núcleos de población, pero estimo que tampoco ha pasado de un nivel discreto en los servicios de ingeniería sanitaria, no siendo frecuentes en esta provincia las soluciones mancomunadas que tanto se han extendido por otras regiones españolas.

Estas soluciones comunitarias permiten abordar obras importantes para la obtención de recursos hidráulicos garantizados y ofrecen, además, por su escala, una explotación más tecnificada y, en definitiva, mejores niveles de servicio.

Siendo muy buena en general la calidad de las aguas de los embalses leoneses, en servicio y en proyecto, éstos deberían proporcionar un suministro de mejor calidad que el actual, para lo que sería de desear la redacción de un Plan Provincial de abastecimientos y saneamientos, dando a este problema la visión global provincial que en un futuro será imprescindible.

• Aprovechamientos ecológico-recreativos

Es este el área donde más trabajo hay que realizar y donde existen también interesantes posibilidades que, en muchas ocasiones, se ven frenadas por dificultades legales, administrativas o de mera inercia mental o falta de visión.

La preocupación por la «calidad de vida» data de épocas recientes y todavía estamos deformados por preocupaciones más inmediatas de mera subsistencia.

Recuerdo la impresión que me causó en un primer viaje de estudios a USA, en 1954, la importancia de los usos recreativos en los embalses que visité y las dificultades que encontré para abordar la realización de infraestructuras de este tipo en España.

Existen problemas legales, porque en los fines de las Confederaciones Hidrográficas no aparecen mencionadas específicamente estas actividades y algunos interventores de Hacienda no admiten inversiones para estos fines.

Hay problemas corporativos interministeriales al plantearse competencias de ICONA y de las Confederaciones. Pero estas dificultades son superables cuando se tiene verdadero interés por el tema.

Lo que quiero subrayar aquí es la gran riqueza potencial de León y no limitada sólo al aprovechamiento recreativo de los embalses —en lo que algo se ha hecho ya, generalmente, por iniciativas privadas con poco apoyo oficial—, sino en un mayor y mejor aprovechamiento de los ríos leoneses.

Me refiero a la construcción de pequeños embalses y azudes para remansar el agua con fines exclusivamente ecológico-recreativos, a la ordenación de tramos de ríos con accesos y sendas peatonales, etc.

CONCLUSIONES

Como remate de estas líneas, podríamos decir lo siguiente:

1. León posee una riqueza de recursos hidráulicos que no está plenamente aprovechada ni adecuadamente valorada en cuanto a su trascendencia económica para el desarrollo de la provincia.

Proponemos analizar con rigor la importancia del agua como factor estratégico de la economía leonesa.

2. Es necesario programar la terminación del embalse de Riaño y la construcción de los embalses de Torio, Beberino y Omañas.
3. Es necesario prestar mayor atención a los aprovechamientos hidroeléctricos pendientes de abordar, como el salto de pie de presa del Porma y el de Riaño, que produciría unos ingresos económicos de cierta importancia a la Diputación Provincial.
4. Sería conveniente realizar un Plan provincial de abastecimiento y saneamiento de agua a las poblaciones de la provincia con visión de futuro, para asegurar un buen nivel de servicio, básico para potenciar el elevado nivel de «calidad de vida» que la provincia de León puede ofrecer.
5. Las posibilidades de nuevos regadíos son importantes y deben programarse, pero sin adoptar posturas excesivas y absolutas, pues los recursos hidráulicos existentes deben atender preferiblemente las necesidades de un buen nivel de abastecimiento y las atenciones de tipo ecológico-recreativo.
6. Debe prestarse mayor atención a los usos ecológico-recreativos del agua reservando caudales para estos fines y realizando inversiones de este tipo que elevarán el nivel de «calidad de vida» en la provincia de León.

EFFECTOS DE LA POLITICA
ECONOMICA EUROPEA EN LAS
REGIONES ESPAÑOLAS

Problemas analízase con rigor la importancia del agua como factor extra-
 geográfico de la economía cádiz y especialmente en el momento actual.
 2. El presente programa de tesis tiene como finalidad el estudio de la econo-
 mía de la provincia de Cádiz en el momento actual, y especialmente en el
 momento de crisis actual, y en el momento de crisis actual, y en el momento de crisis actual.
 3. El presente programa de tesis tiene como finalidad el estudio de la econo-
 mía de la provincia de Cádiz en el momento actual, y especialmente en el
 momento de crisis actual, y en el momento de crisis actual, y en el momento de crisis actual.
 4. El presente programa de tesis tiene como finalidad el estudio de la econo-
 mía de la provincia de Cádiz en el momento actual, y especialmente en el
 momento de crisis actual, y en el momento de crisis actual, y en el momento de crisis actual.
 5. El presente programa de tesis tiene como finalidad el estudio de la econo-
 mía de la provincia de Cádiz en el momento actual, y especialmente en el
 momento de crisis actual, y en el momento de crisis actual, y en el momento de crisis actual.
 6. El presente programa de tesis tiene como finalidad el estudio de la econo-
 mía de la provincia de Cádiz en el momento actual, y especialmente en el
 momento de crisis actual, y en el momento de crisis actual, y en el momento de crisis actual.
 7. El presente programa de tesis tiene como finalidad el estudio de la econo-
 mía de la provincia de Cádiz en el momento actual, y especialmente en el
 momento de crisis actual, y en el momento de crisis actual, y en el momento de crisis actual.
 8. El presente programa de tesis tiene como finalidad el estudio de la econo-
 mía de la provincia de Cádiz en el momento actual, y especialmente en el
 momento de crisis actual, y en el momento de crisis actual, y en el momento de crisis actual.
 9. El presente programa de tesis tiene como finalidad el estudio de la econo-
 mía de la provincia de Cádiz en el momento actual, y especialmente en el
 momento de crisis actual, y en el momento de crisis actual, y en el momento de crisis actual.
 10. El presente programa de tesis tiene como finalidad el estudio de la econo-
 mía de la provincia de Cádiz en el momento actual, y especialmente en el
 momento de crisis actual, y en el momento de crisis actual, y en el momento de crisis actual.

CONCLUSIONES

Como resultado de esta tesis, podemos afirmar lo siguiente:
 1. La provincia de Cádiz es una provincia de recursos naturales que no está plenamente
 aprovechada en el momento actual, y en el momento de crisis actual, y en el momento de crisis actual.
 2. La provincia de Cádiz es una provincia de recursos naturales que no está plenamente
 aprovechada en el momento actual, y en el momento de crisis actual, y en el momento de crisis actual.

La CEE y la industria española

por Milagros García Crespo

INTRODUCCION

En el tema de la Unión europea, el momento más importante es la adhesión de España y Portugal.

II EFECTOS DE LA POLITICA ECONOMICA EUROPEA EN LAS REGIONES ESPAÑOLAS

Simultáneamente operan importantes factores económicos, lo que explica que en estos días se que las demandas de adhesión fueran depositadas en Bruselas, ya hayan concluido las negociaciones.

Mientras que Portugal, dada la estrechez de su territorio y la baja competitividad de su aparato productivo, tiene serios problemas para la CEE, la integración de España supone una ampliación del mercado europeo de 38 millones de consumidores, de la que se beneficiará básicamente la industria manufacturera, permitiendo así corregir la situación creada por el Acuerdo Preferencial de 1970 que desembocó en un serio desequilibrio para la CEE en sus relaciones comerciales con España.

Vista desde España, la adhesión es una clara posibilidad de integración en la zona política europea. Previamente de la sucesiva demanda de adhesión, realizada por España en 1962 (después de todo esto, continuando con el mismo espíritu para a un proceso de recuperación histórica tanto política como económica, presenta su candidatura a la CEE en 1977, en un intento de una liberación del sistema político de funcionamiento desequilibrado acompañado de una creciente voluntad de renovar la economía, marcada por rotundos éxitos económicos significativos. Al iniciar el proceso de la adhesión, implícitamente se está pensando que las posibilidades de recuperación para la economía española son mayores dentro de una Europa que es un país de acuerdos económicos ventajosos.

Históricamente, la economía española ha estado poco abierta al exterior, incluso

II
EFECTOS DE LA POLÍTICA
ECONÓMICA EUROPEA EN LAS
REGIONES ESPAÑOLAS

La CEE y la industria española

por Milagros García Crespo

INTRODUCCION

En el tema de la tercera ampliación de la CEE debida a la adhesión de España y Portugal, las motivaciones políticas y económicas forman un entramado de difícil separación. Para ambas partes existen justificaciones que se inscriben tanto en la línea política como económica.

Vista desde Europa, la ampliación se apoya en una dinámica de integración con la que se completa una amplia apertura hacia el Sur que permitirá a la CEE aumentar su poder y su peso político-económico como ribera mediterránea. Es evidente que nada de lo que ocurra en el Mediterráneo es indiferente para Europa; de ahí el peso del argumento de la estabilidad política de la Península Ibérica al decidir la nueva ampliación de la Comunidad.

Simultáneamente operan importantes factores económicos, lo que explica que seis años después de que las demandas de adhesión fueran depositadas en Bruselas, no hayan concluido las negociaciones.

Mientras que Portugal, dada la estrechez de su mercado y la baja competitividad de su aparato productivo, tiene escaso interés económico para la CEE, la integración de España supone una ampliación del mercado europeo de 38 millones de consumidores, de la que se beneficiará básicamente la industria comunitaria, permitiendo así corregir la situación creada por el Acuerdo Preferencial de 1970, que desembocó en un sensible desequilibrio para la CEE en sus relaciones comerciales con España.

Vista desde España, la adhesión es una clara posibilidad de inscribirnos en la línea política europea. Prescindiendo de la primera demanda de adhesión, realizada por España en 1962 fuera de todo contexto, confrontado años más tarde nuestro país a un proceso de renovación histórica tanto política como económica, presenta su candidatura a la CEE en 1977, en un intento de estabilización del sistema político de funcionamiento democrático acompañado de una decidida voluntad de renovar la economía, marcada por retardos estructurales significativos. Al insistir en la vieja idea de la adhesión, implícitamente se está pensando que las posibilidades de renovación para la economía española son mayores *dentro* de una Europa que es un polo de atracción económica primordial.

Históricamente, la economía española ha estado poco abierta al exterior; incluso

actualmente, el grado de apertura medido por la relación entre importaciones y exportaciones respecto al PIB se sitúa en torno al 20 y 18 por 100, respectivamente, frente al 28 por 100 de la CEE para ambas magnitudes. Cabe pensar que la necesidad de apertura exterior de la economía española puede lograrse mediante la integración en el grupo de países que forman la Comunidad bajo la idea, de partida, de que el impacto será negativo en el intercambio de productos industriales y que podría compensarse, al menos de forma parcial, por el aumento de nuestras exportaciones agrícolas¹.

Para poder aceptar la hipótesis de una ventaja inicial del sector agrícola frente a la CEE, conviene realizar algunas puntualizaciones sobre la estructura agrícola española:

1) Pese a ciertos retrocesos en determinados años, debidos a causas climáticas excepcionales, nuestra producción agrícola continúa aumentando; tal aumento es debido a considerables mejoras en la productividad, puesto que el porcentaje de la población agrícola en relación a la población activa total, se reduce constantemente.

CUADRO 1
EVOLUCION DE LA PRODUCCION Y EL EMPLEO AGRICOLAS

	Media 1961-74	Media 75-78	Media 79-82	1983
% Aumento producción agrícola	2,8	1,7	1,2	4
% Agricultura S/PIB total	11,3	9,2	7	6,42
% Aumento PIB total	7	2,3	0,7	2
Empleo agrícola (% S/total) ..	31,9	21,7	19	

2) Pese a ser un gran exportador de productos agrícolas, España registra generalmente un déficit considerable en productos alimenticios, importando básicamente maíz, oleaginosos y productos tropicales. Salvo en el caso del maíz, hay autosuficiencia en el capítulo de cereales.

3) Las frutas y las legumbres son, de largo, los principales productos de exportación del capítulo agrícola, y representan más de la mitad de estas exportaciones. También se exportan cantidades significativas de bebidas y materias grasas.

4) Más del 50 por 100 de nuestras exportaciones agrícolas se dirigen a la CEE, de forma que, aunque la balanza agrícola registró globalmente en 1983 un déficit que representó el 50 por 100 del valor de dichas exportaciones, genera un excedente considerable en sus intercambios con la Europa comunitaria, puesto que la CEE sólo aporta el 12,5 por 100 de nuestras importaciones agrícolas totales.

5) El Estado sigue en España una política agrícola relativamente sistemática, al garantizar aproximadamente el 60 por 100 de la producción total. Incluso en algunos casos, como ocurre en el capítulo de cereales, el sistema de sostenimiento de los precios tiene un funcionamiento muy próximo al del sistema comunitario.

¹ No es superfluo recordar que uno de los problemas más graves de la economía española está constituido por el desequilibrio exterior, con una balanza comercial en la que las tasas de cobertura oscilan entre el 65 y el 70 por 100. Sin embargo, este déficit se origina fuera del comercio con la CEE, que representa el 40 por 100 de nuestro comercio exterior y que está prácticamente equilibrado.

CUADRO 2
BALANZA AGRÍCOLA (PRINCIPALES PARTIDAS, 1983)

	Valor	% S/Total	% 1983/1982
A) IMPORTACIONES			
Cereales	128.305	3,1	17,8
Semillas, frutas, etc.	118.077	2,8	28
Pescados, crustáceos	53.402	1,3	-4,6
Café, té, especias	53.310	1,3	57
Tabacos	49.837	1,2	36,4
B) EXPORTACIONES			
Frutos comestibles	122.532	4,3	16,5
Legumbres y tubérculos	54.812	1,9	5,2
Bebidas	49.504	1,8	17,6
Grasas y aceites	45.735	1,6	44,9

FUENTE: Dirección General de Aduanas.

Si es difícil prever con cierta precisión los efectos de la adhesión a la CEE en materia agrícola, al menos puede realizarse una aproximación de su impacto general y de algunos problemas que se derivan de la adopción de la PAC.

— La preferencia comunitaria llevará a aumentar las importaciones españolas de productos como el maíz, la carne, lácteos y azúcar procedentes del resto de países de la CE, desviándolos de otros países. Como los precios de la PAC son habitualmente más elevados que los precios del mercado mundial, este aspecto representa una desventaja para España.

— Otro aspecto negativo se sitúa en la liberalización prevista de aceites vegetales, lo que constituye una amenaza para la producción interior de aceite de oliva, puesto que el sostenimiento de este mercado adopta en España la forma de una limitación de las importaciones de aceites vegetales competitivos.

— El libre acceso a los mercados europeos presentará la ventaja de aumentar sustancialmente nuestras exportaciones de frutas, legumbres, vino y aceite de oliva, lo que someterá a una fuerte competencia a los productos franceses, italianos y griegos.

— La devaluación permanente de la peseta —debida a las diferencias en las tasas de inflación— llevará a los precios de la PAC en pesetas a niveles superiores a los precios garantizados actuales, con las ventajas consiguientes para nuestros agricultores.

Aunque no es fácil la valoración —siquiera aproximada— de los aspectos positivos y negativos de la adhesión en el capítulo agrícola, sí es cierto que el balance global es favorable a los intereses españoles.

PROBLEMATICA DE LA INDUSTRIA ESPAÑOLA FRENTE A LA ADHESION

España está considerada como la décima potencia mundial por su producción industrial, mientras que en la CEE de Doce Miembros, ocupará el quinto lugar; en consecuencia el componente «industria» de las negociaciones, dista de ser trivial.

1) Un rasgo característico del proceso de industrialización española lo constituye el declive de sectores tradicionales de transformación al lado del aumento relativo de las industrias metalúrgicas, en particular de bienes de capital y de material de transporte. Ocurre que el rápido crecimiento industrial iniciado en 1960 ha llevado a una dualidad estructural caracterizada por:

a) un sector moderno, constituido por grandes empresas en las que, como norma general, la participación de la industria extranjera ha sido importante, y que no está sujeto a una situación competitiva

b) un sector tradicional en el que predominan las pequeñas empresas y que presenta grandes disparidades regionales.

2) Un segundo aspecto a tener en cuenta es que el proceso de industrialización se ha realizado al abrigo de las barreras aduaneras, con notable protagonismo de la política de sustitución de importaciones. En este contexto, la adhesión a la CEE obligará a transitar desde una economía proteccionista a otra abierta, en función del desarme arancelario, de forma que la adhesión plantea problemas a nuestra industria tanto en sectores punta como en un amplio número de pequeñas y medianas empresas, particularmente vulnerables frente a la competencia comunitaria.

3) En tercer lugar, hay que añadir que la crisis económica mundial ha golpeado de forma particularmente dura a la economía española. En el momento en que se inició el proceso de adhesión, los expertos estimaron que la capacidad recíproca de España y de la Comunidad para superar los problemas relacionados con la reestructuración y el aumento de la competencia, se apoyaba en la hipótesis de una vuelta a una situación de crecimiento económico relativamente intenso y sostenido estimado en torno al 3-4 por 100. La persistencia de la crisis no ha permitido lograr este objetivo de crecimiento y en consecuencia, *las condiciones en las que se realice la integración de la industria española, distan de ser ideales.*

4) Finalmente, un rasgo importante del grado de dinamismo industrial español se relaciona con el capítulo de intercambios en el mercado mundial. Haciendo abstracción de los productos energéticos, el comercio exterior del sector industrial se salda de forma bastante satisfactoria, aunque frente a la CEE seamos deficitarios debido a la fuerte importación de bienes de equipo. La estructura de nuestras exportaciones está bastante diversificada, sin que tengan gran peso los artículos producidos por industrias tradicionales, de fuerte utilización de mano de obra. Así, los textiles sólo representan el 2,5 por 100 de las exportaciones, mientras que «confección y calzado» no excede del 6 por 100. Por el contrario, el sector más dinámico en exportación es el de «Industria mecánica y Material de transporte», que entre 1960 y 1980 pasó del 2 al 28 por 100. Se trata de un sector donde el material de transporte representa más de la mitad de las exportaciones, lo que en parte es consecuencia de la instalación en Valencia de la factoría Ford, orientada a la exportación.

1) Evolución de la estructura industrial en España y en la CEE

Tal como indican los datos del cuadro n.º 3, hasta 1973, en el conjunto de países comunitarios los sectores más dinámicos fueron:

— industria química

CRECIMIENTO SECTORIAL DE LA PRODUCCION INDUSTRIAL TOTAL
(Tasas medias anuales de variación del valor añadido bruto en moneda nacional a precios constantes) (1)

Sectores	Alemania		Francia		Italia		Reino Unido		Bélgica		Luxemburgo		Dinamarca		España		
	1970	1973	1970	1973	1970	1973	1970	1973	1970	1973	1970	1973	1970	1973	1969	1973	
	1978	1978	1979	1979	1979	1979	1979	1979	1979	1979	1979	1979	1979	1977	1973	1979	
1. Productos energéticos ..	5,4	0,2	6,6	4,0	5,8	1,5	..	11,9	9,2	4,8	7,8	1,0	2,3	9,1	..	..
2. Industrias metálicas bá- sicas	0,5	0,3	5,1	0,4	7,1	2,9	..	-2,7	6,2	0,1	3,6	-2,3	4,4	11,7	13,6	4,2	
3. Cerámica, vidrio y cemento	5,2	0,6	8,3	1,2	4,5	2,7	..	-1,9	6,3	0,5	6,7	4,0	4,8	-2,5	13,5	2,1	
4. Transformados metálicos.	3,6	1,8	8,0	4,2	3,2	2,5	..	-0,8	9,8	3,8	9,8	0,9	5,3	3,6	12,0	3,1	
4.1. Productos metálicos.	1,6	0,4	5,4	1,8	2,1	0,4	..	-1,7	6,6	2,5	8,4	1,8	5,6	0,3	..	..
4.2. Maquinaria industrial y agrícola	1,8	0,1	8,2	0,8	2,3	1,9	..	-1,1	7,5	5,0	6,0	0,7	4,0	4,9	..	..
4.3. Maquinaria oficina.	9,1	5,6	11,9	11,9	8,6	14,2	..	9,9	15,8	3,3	6,0	0,7	18,9	11,2	..	..
4.4. Material eléctrico ..	6,4	4,4	11,1	6,8	2,3	3,2	..	-0,2	11,0	2,9	20,0	-1,4	3,2	2,5	..	..
4.5. Material de transpor- te	3,9	1,8	8,4	6,3	5,2	2,3	..	-2,3	15,0	5,0	76,2	1,2	8,3	5,8	..	..
5. Alimentación, bebidas y tabaco	2,1	0,6	6,1	3,6	5,4	2,8	..	0,7	4,7	2,3	3,7	0,5	4,5	3,5	3,9	12,9	
6. Textil, cuero y confección.	-2,0	-0,8	4,0	-1,8	2,5	3,8	..	-1,5	4,6	-2,6	0,6	12,0	4,1	2,0	6,1	2,4	
7. Papel y artes gráficas...	1,4	-0,2	1,6	2,2	6,9	2,2	..	-0,5	4,5	-0,5	7,4	5,4	4,7	0,9	13,3	9,1	
8. Industrias químicas y co- nexas	9,1	2,4	8,5	3,9	11,1	4,2	..	1,7	18,8	2,1	8,8	2,4	11,1	5,6	9,1	0,5	
8.1. Caucho y transfor- mados plásticos	8,8	0,4	8,9	2,4	12,0	3,1	..	1,9	29,3	8,0	10,2	6,0	2,6	9,0	..	..
8.2. Resto química	9,2	3,3	8,3	4,6	9,1	5,5	..	1,7	17,0	5,7	6,3	-4,8	16,1	4,2	..	..
9. Otros productos manufac- turados	6,4	-2,7	8,3	3,6	9,9	4,9	..	-2,4	12,8	1,8	2,7	-2,9	7,3	-0,8	..	..
10. Madera y corcho .....	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	8,3	0,5
11. Construcción	4,9	-0,8	1,9	-0,8	-0,2	-0,4	..	-2,3	3,1	1,6	12,6	-1,3	0,8	-3,9	6,3	-0,7	
12. Minería y petróleo .....	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	-2,5	15,6
13. Agua, gas y electricidad.	9,1	3,6

(1) Valor añadido bruto a precios de mercado: Alemania, Francia, Italia, Reino Unido, Bélgica y Luxemburgo. Valor añadido bruto al coste de los factores: Dinamarca, España y País Vasco.

FUENTE: Eurostat. National Accounts. ESA. Detailed tables 1970-1981.

Banco de Bilbao. Renta Nacional de España y su Distribución Provincial. Serie homogénea y 1979.

Banco de Bilbao. Revista Situación 1983/1. Análisis de la actividad bancaria internacional.

INE. Contabilidad Nacional de España. 1982.

- productos energéticos
- transformados metálicos, particularmente maquinaria de oficina y material eléctrico.

En España, y hasta las mismas fechas, destacan como sectores particularmente dinámicos:

- metálicas básicas
- cerámica, vidrio y cemento
- papel y artes gráficas
- transformados metálicos
- industria química.

A partir de 1973, la crisis mundial puso en evidencia la vulnerabilidad de la industria, especialmente en aquellos países que, como España, pueden ser considerados dependientes. Pero es evidente que ni todos los países, ni todos los sectores industriales tienen el mismo grado de sensibilidad frente a la crisis. A nivel comunitario, Gran Bretaña es uno de los países más perjudicados puesto que, exceptuando el sector de productos energéticos (por la explotación de yacimientos de petróleo en el Mar del Norte) y el de maquinaria de oficina, la industria entra en un proceso de regresión.

Considerando el conjunto de países comunitarios, la evolución de los distintos sectores ha sido bastante divergente: mientras que industrias consideradas como tradicionales, como textil, cuero y confección e industria alimentaria crecen lentamente, los sectores de alta tecnología y aquellos que diversifican su actividad en varias ramas, como ocurre con las químicas, maquinaria de oficina y material eléctrico, tienen mayores ritmos de expansión.

La caída general de la producción industrial en la crisis tiene en España las siguientes características sectoriales: corresponden los ritmos de crecimiento más lentos a los sectores de la construcción —al igual que ocurre en Europa— a la química, y a los minerales no metálicos. Por el contrario, es fuerte la aceleración de la producción en los sectores minero y petrolero y el de alimentación (en claro contraste con los países comunitarios).

El cuadro n.º 4 recoge la aportación de los distintos sectores —y en los distintos países— al PIB industrial. Si en líneas generales no hay cambios particularmente significativos, sí cabe destacar la caída generalizada del peso del sector de industrias metálicas básicas y el aumento del de transformados metálicos, muy especialmente en Alemania y en proporciones sensibles en Francia, Italia y Dinamarca.

En España, la producción industrial está bastante diversificada, siendo transformados metálicos, construcción, textil, cuero, vestido y calzado, alimentación y químicas, los sectores que aportan casi el 75 por 100 del PIB industrial. Es difícil establecer conclusiones sobre los datos estadísticos que se poseen. Los datos disponibles indican que la industria siderometalúrgica (metálicas básicas) ha perdido importancia de forma generalizada, y que simultáneamente, aumentan su participación en la producción industrial las industrias transformadoras. Por otra parte, mientras que en España la industria química pierde importancia, en los países europeos la mantiene o la incrementa.

Son numerosos los trabajos realizados por economistas españoles para determinar cuáles serán los sectores productivos beneficiados y cuáles los perjudicados, como consecuencia de la adhesión a la CEE. La metodología seguida y los

CUADRO Nº 4

DISTRIBUCION SECTORIAL DE LA PRODUCCION INDUSTRIAL TOTAL (Valor añadido bruto al coste de los factores)

Países	Alemania		Francia*		Italia		Reino Unido		Belgica		Holanda		Luxemburgo		Irlanda		Dinamarca		Grecia		España	
	1970	1978	1970	1981	1970	1981	1970	1979	1970	1980	1970	1979	1970	1980	1970	1978	1970	1981	1970	1981	1970	1981
1. Productos energéticos.....	8,0	5,7	11,7	11,1	6,5	6,0	10,6	18,5	8,9	11,2	11,5	23,7	5,2	6,6	7,7	7,0	5,4	8,1	8,5	10,6	-	-
2. Industrias textiles básicas... 4,1	5,1	2,8	5,2	4,7	4,7	2,6	9,9	5,0	3,7	2,5	55,7	36,9	2,5	1,5	0,7	0,4	-	-	-	5,3	4,2	
3. Cerámica, vidrio y cemento, 4,5	4,0	3,6	3,6	5,7	5,8	3,4	3,2	5,6	4,5	3,9	2,8	2,8	4,8	7,1	7,8	5,2	3,9	-	-	4,1	3,9	
4. Transformados metálicos... 34,9	42,5	28,0	30,7	22,6	23,7	31,9	28,3	22,0	23,0	25,0	19,9	7,6	11,6	13,0	15,5	20,5	25,4	-	-	20,6	22,8	
4.1. Productos metálicos... 8,7	8,7	8,3	8,1	5,8	6,0	6,1	5,3	6,0	5,7	6,2	4,6	2,6	3,1	-	-	-	-	-	-	40,2**39,2**	-	
4.2. Maquinaria industrial y agrícola..... 9,3	12,0	5,3	5,5	5,1	6,5	9,7	8,3	5,6	5,6	4,9	3,9	-	-	5,2	8,8	7,7	10,0	-	-	-	-	
4.3. Maquinaria oficina... 2,6	3,0	2,4	2,0	1,2	1,1	2,1	1,8	0,2	0,2	0,5	0,8	4,3	6,5	-	-	-	-	-	-	-	-	
4.4. Material eléctrico... 8,2	10,2	5,0	5,3	5,0	6,0	5,8	5,5	5,9	8,7	7,2	0,5	1,0	3,0	3,1	4,2	3,8	-	-	-	-	-	
4.5. Material de transporte 6,1	8,6	7,0	9,8	5,0	4,9	8,0	7,1	4,7	5,6	4,6	3,4	0,2	1,0	4,8	3,6	2,9	4,3	3,2	4,7	-	-	
5. Alimentación, bebidas, tabaco 8,0	6,3	10,4	12,6	7,7	7,8	7,6	7,1	9,9	9,5	11,8	10,4	4,5	5,9	19,6	20,5	13,1	17,0	11,5	11,9	10,0	10,6	
6. Textil, cuero y confección. 6,6	5,3	7,0	5,3	12,5	13,6	7,0	5,4	9,1	6,4	5,3	2,7	0,6	1,8	12,0	7,4	5,6	4,3	-	-	13,6	9,3	
7. Papel y artes gráficas... 4,8	5,1	3,7	3,7	4,2	3,9	6,5	5,5	4,1	3,9	6,0	6,3	1,1	2,5	5,7	5,0	7,1	8,2	2,8	3,4	3,2	6,2	
8. Indus. químicas y conexas... 9,7	10,2	8,4	8,7	9,1	8,2	8,8	7,9	8,2	9,9	10,6	7,4	10,7	10,9	3,8	6,9	5,9	7,1	5,4	5,7	11,0	9,0	
8.1. Caucho y transformados 3,2	3,2	2,4	2,6	2,6	2,8	2,3	2,2	1,5	2,1	1,4	1,2	7,3	9,1	-	-	-	-	-	-	1,7	1,8	
8.2. Resto química... 6,5	7,0	6,0	6,1	6,5	5,3	6,5	5,7	6,7	7,8	9,2	6,2	3,4	1,8	3,8	6,9	4,2	5,2	3,7	3,9	-	-	
9. Otros produc. manufacturados 3,6	2,9	2,7	2,7	4,9	6,6	2,8	2,8	4,2	4,8	3,4	3,0	0,6	0,8	4,6	4,0	4,7	5,1	-	-	-	-	
10. Madera y corcho..... -	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	
11. Construcción..... 15,2	13,2	19,2	18,8	21,6	19,7	16,7	18,7	18,1	21,8	18,8	21,3	11,2	18,2	24,0	24,4	31,8	20,5	28,4	24,5	18,1	19,5	
12. Minería y petróleo..... -	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	
13. Agua, gas y electricidad.. -	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	
Total Industria..... 100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100

*). valor añadido bruto a precios corrientes de mercado.

**). Incluye también "textil, cuero y confección" (6) y "Otros productos manufacturados" (8)

FUENTE: Eurostat, National accounts, ESA, Detailed tables 1970-1981.

Banco de Bilbao. Renta Nacional de España y su Distribución Provincial. Serie homogénea y 1981.

resultados logrados difieren en ocasiones, pero permiten afirmar, de una forma generalizada, que serán los sectores *tradicionales* de la economía española los principales beneficiados como consecuencia de la liberación de cambios².

Sectores beneficiados

- Alimentación
- Cuero y calzados
- Madera y muebles
- Material de transporte
- Productos petrolíferos

Sectores perjudicados

- Maquinaria eléctrica (aparatos)
- Maquinaria industrial y agrícola
- Material de oficina
- Productos químicos

A largo plazo, el mayor peligro de la adhesión para nuestro país consiste en que estemos embarcados en la misma aventura que los países industrializados, pero éstos nos aventajan en muchas singladuras. En los momentos actuales, España se beneficia de cierta ventaja comparativa en las ramas industriales que a nivel comunitario pierden claramente competitividad. La integración en Europa puede forzarnos a una especialización en aquellos sectores en los que *hoy* existen ventajas comparativas. Simultáneamente, tales sectores están confrontados al desafío que supone la producción de los Nuevos Países Industrializados, con salarios menores y por tanto, con ventajas iniciales para productos tradicionales cuya fabricación precisa fuerte aportación de mano de obra.

Si España y Portugal, en su calidad de nuevos miembros de la comunidad, se vieran obligados a especializarse en aquellas ramas industriales en declive en otros países comunitarios, se perpetuarían las relaciones centro-periferia que, se ha dicho, caracterizan las relaciones entre la CEE y los dos países candidatos³. En un modelo de este tipo, el centro provee la tecnología, los productos industriales avanzados y los capitales mientras que la periferia ofrece los productos industriales de base y materias primas, incluida la mano de obra. El desarrollo tecnológico se polariza en el centro, con dependencia creciente de la periferia para cualquier mejora en su estructura productiva.

Esta solución sería negativa para la CEE puesto que España y Portugal se verían obligados a solicitar medidas proteccionistas frente a importaciones procedentes de NPI, con consecuencias perjudiciales para el desarrollo del comercio mundial. Por otro lado, las aspiraciones a largo plazo de España y Portugal no serían satisfechas con un estatuto económico que las configurara como zona secundaria dentro de la CEE⁴.

2) Del proteccionismo a la unión aduanera

El impacto industrial de la adhesión a primera vista se presenta mucho más positivo para la Comunidad que para España. Como se ha indicado, la entrada de

² Ver L. TSOUKALIS, 1981. C. MARTIN (84).

³ SEERS y otros, 1979.

⁴ REDSTON, 1983.

nuestro país ampliará el mercado europeo, con una demanda de productos originarios de la CEE para casi 38 millones de consumidores, mercado que hasta hoy está fuertemente protegido. Esta es la razón por la que se detecta cierta impaciencia por concluir las negociaciones en sectores comunitarios determinados.

A) *Las derivaciones del Acuerdo Comercial de 1970*

El Acuerdo Comercial de 1970 supuso para España beneficiarse de reducciones tarifarias industriales, sobre la base de una tarifa cuyo nivel de partida ya era relativamente bajo, mientras que las exportaciones comunitarias hacia España continuaron encontrando barreras importantes.

Así, como consecuencia del Acuerdo de 1970, la CEE concedió a España una reducción arancelaria media del 55 por 100, que afectó al 98 por 100 de sus exportaciones industriales y además, esta tasa preferencial se aplicó sobre unas tarifas de un 8 por 100 de media. España concedió a la Comunidad una reducción tarifaria del 25 por 100, que incidía sobre el 88 por 100 de las importaciones con origen en la CEE, pero ello, sobre la base de unos derechos de partida del 25 por 100 de media.

Sin embargo, a partir de 1979, y debido a la necesidad de incrementar las exportaciones como paliativo de la crisis, España ha procedido a reducir sus tarifas «generales» coyunturalmente de forma considerable, especialmente las más elevadas. Para determinados artículos, como productos fotográficos, textiles, automóviles y juguetes, continúan siendo todavía muy altas.

A la situación brevemente descrita hay que añadir el mantenimiento de restricciones cuantitativas, que en el Acuerdo Preferencial se habían autorizado hasta un máximo equivalente al 5 por 100 del volumen de importaciones procedentes de la Comunidad, pero que en la práctica han superado ampliamente los límites fijados. Sin embargo, desde 1979 el Gobierno español limitó la contingentación, de manera que su volumen total no excede hoy del 2 por 100. Otra categoría de problemas semejantes está constituida por las prácticas «dumping» y por la concesión de subvenciones.

Un problema suplementario que ha venido dificultando las relaciones industriales entre CEE y España es la existencia de una discriminación fiscal que perjudica los productos importados frente a la producción interior y a las exportaciones españolas. También en este punto España ha realizado esfuerzos de aproximación al proceder en 1981 y 1982 a adaptar su sistema fiscal en cascada, de forma que en los medios comunitarios se estima que las distorsiones se han reducido sensiblemente. El aumento del tipo del ITE desde el 2,5 al 4 por 100, sin repercutir dicho aumento sobre la desgravación fiscal a la exportación ni sobre el impuesto de compensación de gravámenes interiores, constituye la base del cambio de posición; hay que añadir la voluntad manifiesta desde España de implantar el IVA desde el primer momento de la entrada en la Comunidad.

B) *Incidencia de la aplicación del acervo comunitario en las relaciones con terceros*⁵

El Acuerdo Preferencial de 1970, aparte de no obligar a España a realizar un esfuerzo de armonización gradual de sus tarifas aduaneras hacia las comunitarias, tampoco influyó en su política comercial frente a terceros.

⁵ Este apartado se basa en un análisis realizado por los servicios de la Comisión en el marco de las negociaciones.

Ocurre que en los últimos años, la política comercial comunitaria ha evolucionado sustancialmente; por una parte, en el seno de la Comunidad, se ha ido a una liberación general de los cambios; por otra, se han firmado una veintena de acuerdos preferenciales con terceros países y puesto en práctica el sistema comunitario de preferencias generalizadas. Evidentemente, esta evolución plantea algunos problemas que deben ser abordados en las negociaciones entre España y la Comunidad.

Es cierto que bajo las condiciones del Acuerdo de 1970, España ha avanzado en la apertura de su mercado hacia la Comunidad, y más tarde con los países de la EFTA, en función del acuerdo correspondiente, pero todavía mantiene barreras comerciales importantes frente a terceros países; la tarifa media se calcula en un 15 por 100 (frente a un 6 por 100 de media de la TDC); mantiene también restricciones cuantitativas sobre numerosos productos de distintos países, y una protección especial en forma de contingentes frente a Japón.

En consecuencia, la aceptación del acervo comunitario obligará a España a realizar un notable esfuerzo de liberalización, suplementario al que supone la entrada en la CEE. No hay que olvidar que la política comercial de la CEE ha sido adoptada por países más industrializados que España, y que en virtud de la existencia de acuerdos comunitarios, deberemos aplicar preferencias que no irán acompañadas de concesiones recíprocas.

Las importaciones españolas, en un 84 por 100 son productos industriales, y conforme al cuadro n.º 5, tienen los siguientes rasgos característicos:

- La proporción de importaciones procedentes de Estados Unidos y de la CEE ha disminuido debido al aumento de los precios del petróleo, recogido en el aumento proporcional de importaciones procedentes de Medio Oriente⁶.
- Destaca el aumento de importaciones de América Latina, que prácticamente

CUADRO 5
EVOLUCION DE LAS IMPORTACIONES ESPAÑOLAS
(En miles de dólares)

Origen	1978			1980		
	Comercio total		Industria	Comercio total		Industria
	A) miles de \$	B) %	% de A)	A) miles de \$	B) %	% de A)
MUNDO	18.700,800	100	79,2	34.083,072	100	84,1
EUROPA 10	6.518,591	34,9	91,5	10.521,759	30,9	91,3
Medio Oriente ..	3.773,349	20,2	99,9	7.435,018	21,8	99,8
Estados Unidos .	2.479,213	13,3	52,9	4.405,989	12,9	58
Africa	1.691,708	9	72,3	3.628,883	10,6	86,4
América Latina .	1.508,220	8,1	27,2	3.377,564	9,9	52,9
EFTA	943,489	5	85,6	1.488,848	4,4	85,7
Países socialistas	447,797	2,4	79,2	890,785	2,6	84,1
Japón	524,122	2,8	98,1	842,776	2,5	99,3
OTROS	814,311	4,3		1.491,448	4,4	

FUENTE: ONU-Ginebra.

⁶ Sin embargo, las importaciones de la CEE se recuperan después de 1982, representando en 1983 el 32,3 por 100 del total de importaciones.

han doblado en valor, e incrementado fuertemente el componente industrial.

- Las importaciones procedentes de la CEE son principalmente de naturaleza industrial, mientras que las norteamericanas y latino-americanas tienen un alto componente agrícola.

Puesto que la protección arancelaria española es todavía bastante elevada, y porque además hay importantes obstáculos no arancelarios, la reducción del nivel de protección será considerable, lo que supone para España un desafío a añadir a la necesidad de realizar la unión aduanera con la CEE.

3) La crisis económica española y el declive industrial comunitario

Es un hecho conocido que la crisis mundial ha golpeado con particular intensidad a la economía española, pero no lo es menos que la CEE está perdiendo posiciones relativas respecto a Estados Unidos y a Japón, debido a la evolución del sector industrial. Cuando se afirma que las condiciones en que se realice la integración de la industria española en la comunitaria no son las ideales, tal afirmación hace referencia tanto a la evolución de la producción industrial española como a la europea. En este epígrafe se analizan uno y otro aspecto.

A) En España, en el período 1961-1974, el aumento del PIB real fue alto y sostenido, aumentando la producción por habitante a una tasa del 5,8 por 100 anual, superior a la de cualquier país industrializado excepto Japón. Simultáneamente, las tasas de inflación fueron altas, siendo las entradas de capital exterior las que permitieron el sostenimiento de un déficit permanente por cuenta corriente.

En 1974, el primer shock petrolífero se sintió intensamente en España por varias razones:

- 1) La débil base energética hacía de España un país excesivamente dependiente.
- 2) La contracción de la demanda mundial afectó a sectores que eran parte importante en la estructura industrial española, y en los que se estaba realizando un notable proceso inversor.
- 3) La caída del ritmo de aumento de la producción afectó a muchas empresas mal consolidadas, que se habían desarrollado apoyadas en la fuerte expansión de la etapa anterior.

A partir de 1974 cambia nuestro grado de dependencia exterior: baste recordar que el déficit comercial de ese año duplicó al del año anterior. Además, la elevación del precio de los crudos equivale al establecimiento de un impuesto que significa para la economía en su conjunto un trasvase de recursos reales al exterior. Su importancia se fija en función del porcentaje de importaciones energéticas y de la capacidad de sustitución de las mismas⁷, representando para España una notable reducción de la renta real.

Simultáneamente, la crisis del petróleo modificó en España las «condiciones de intercambio», de forma que la economía no sólo creció a tasas más débiles, sino que además lo hizo de forma distinta: al variar la productividad relativa de los factores de producción, se modificó la asignación de recursos. Los hechos han venido a demostrar que el aumento de los precios internos de la energía junto con el establecimiento de precios más realistas para el factor capital y trabajo, hubieran

⁷ FANJUL, 1977.

estimulado la sustitución y el ahorro de los factores encarecidos como ocurrió en los países competidores. Este error de política económica perduró en España al menos hasta 1979.

CUADRO 6
LOS DESEQUILIBRIOS DE LA ECONOMÍA ESPAÑOLA (en %)

	Media 1961-1974	Media 1975-78	Media 1979-82	Media 1983
Aumento del PIB	7	2,3	1	2,2
Aumento de la producción industrial	10,3	2,4	0,4	2,3
Aumento precios al consumo ..	7,5	19,2	15	12,1
Tasa de paro	1,61	5,5	13	18,4
Inversión en capital fijo	11,5	-2,1	-0,4	-2,1
Saldo de la Balanza de Pagos (millones \$)	-221	-2.078	-4.300	-2.533

FUENTE: Contabilidad Nacional de España, INE, Banco de España, Balanza de Pagos (Ministerio de Comercio).

B) Cuando se establecen comparaciones entre los tres conjuntos económicos más potentes del mundo: Estados Unidos, Japón y la CEE, resulta evidente que Europa es la principal víctima de la crisis. Efectivamente, registra⁸:

- 1) Retroceso en términos de producción. Con un índice de producción industrial de 100 para 1975, la evolución ha sido:

	Año 1982
CEE	112,2
Estados Unidos....	117,7
Japón	139,3

- 2) Retroceso en términos de empleo. Sobre una base de 100 en 1975, los efectivos empleados en la industria eran:

	Año 1980
CEE	96
Estados Unidos....	121
Japón	105

- 3) Retroceso en términos de participación en el mercado mundial. En el total de exportaciones de productos manufacturados por los países de la OCDE, la evolución ha sido:

	Año 1975	Año 1982
CEE	56,7%	53,2%
Estados Unidos....	17,5%	17,5%
Japón	12,8%	16,1%

⁸ El conjunto de datos comparativos está extraído de las estadísticas de la OCDE.

- 4) Retroceso en términos de inversión. Sobre un índice 100 en 1975, la evolución ha sido:

	Año 1980
CEE	114
Estados Unidos....	124,5
Japón	126

La debilidad de las inversiones se traduce en un envejecimiento de los equipos y en retraso en la adopción de nuevas tecnologías junto a la escasez de las inversiones y a la incorrecta especialización; el círculo vicioso se cierra con la falta de competitividad y la penetración en el mercado europeo de productos importados.

Se está produciendo una amplia redistribución de los papeles a escala mundial. Los acuerdos de cooperación industrial y tecnológica entre empresas americanas y japonesas son cada vez más numerosos (General Motors-Toyota; IBM-Fujitsu) ocurriendo que, en definitiva, el debilitamiento europeo beneficia a las otras dos potencias industriales.

Sin embargo, la CEE tiene evidentes ventajas para su recuperación como son:

- 1) El tamaño de su mercado (de 250 millones de habitantes en el momento actual, frente a los 227 de Estados Unidos o los 116 de Japón).
- 2) Una renta por habitante comparable a la de Estados Unidos.
- 3) Los gastos en investigación son del mismo orden que en Norteamérica y dos veces y media superiores a los japoneses.
- 4) Dispone de una mano de obra industrial abundante, que se beneficia de la más antigua cultura industrial del mundo.

Estas ventajas resultan neutralizadas en parte por el excesivo fraccionamiento de la economía. Así, las decisiones de política industrial se apoyan en las soberanías nacionales; al no existir una coordinación real ni objetivos comunes, la dispersión de esfuerzos e incluso, en sectores determinados, la presencia de competencias ruinosas, hacen que la dimensión continental sólo exista en el plano teórico.

La situación descrita hace pensar en la necesidad de una auténtica política de reindustrialización de Europa, mediante

- la creación de un verdadero mercado europeo, en beneficio de las empresas europeas;
- la armonización progresiva de las legislaciones nacionales, especialmente en el plano fiscal y en el de la normalización.

Todos estos aspectos deberán ser tenidos en cuenta en España, tanto a nivel de política estatal como de actuación empresarial.

4) La dinámica exportadora

La economía española arrastra déficit comerciales crónicos, al no generar exportaciones suficientes para compensar las necesidades de importación.

Frente a la excepcional acumulación de reservas ocurrida en los primeros años 70, con la primera crisis del petróleo la relación real de intercambio —o la capacidad adquisitiva de las ventas al exterior—, sufrió un deterioro del 22,9 por 100. No se procedió a un ajuste en términos reales a la nueva situación, financiándose con las

reservas el déficit generado, con lo que en 1974 la tasa de cobertura se situó por debajo del 50 por 100.

La estructura geográfica de nuestras exportaciones (ver cuadro n.º 7) indica que las ventas van a países industrializados que adoptaron frente a la crisis medidas de ajuste. Por ello, creció nuestro déficit comercial, con reducción de reservas y aumento simultáneo de la deuda exterior: entre 1974 y 1979 hubo fuertes entradas de capital a largo plazo. La fuerte devaluación de la peseta de 1977 produjo una mejora espectacular de la Balanza de Pagos debido al cambio de dirección de los flujos de capital especulativos; en el bienio 77-79 se registraron entradas de capital y saldos positivos por cuenta corriente (ver cuadro n.º 8).

Con el segundo shock del petróleo vuelve el déficit por cuenta corriente, con flotación a la baja de la peseta a lo largo de 1982 y 1983 para mantener así la entrada de capitales capaz de compensar —al menos parcialmente— la pérdida de divisas. Simultáneamente se realiza un gran esfuerzo exportador. Pero hay que indicar que el importante aumento registrado en las exportaciones se ha realizado en condiciones poco competitivas y con una depreciación acomodante de nuestra moneda.

Cualquier recuperación significativa del PIB puede inducir un mayor déficit por cuenta corriente, de no incrementar en cuantía suficiente las exportaciones, haciendo más competitivos nuestros productos, lo que nos lleva a insistir en la necesidad de cambio tecnológico y de reducir su grado de dependencia.

Pese al notable desequilibrio en la Balanza de Pagos, consecuencia de la segunda elevación del precio del petróleo, las elasticidades de importación —de 1,5— y de exportación —de 1,69— permiten pensar que, mediando una mejora de nuestra competitividad, dadas las tasas de crecimiento imputadas al grupo de la OCDE y a España, se puede ir a un equilibrio progresivo de la balanza por cuenta corriente. La mejora del índice de cobertura de los últimos años, apunta en esta dirección.

Pasando a analizar la dinámica exportadora en relación a la Comunidad Europea, destaca nuestra menor capacidad para la exportación: en 1980 los países comunitarios exportaron el 24 por 100 de su producción industrial, frente al 10 por 100 de España. Además nuestras exportaciones hacia la CEE, pese a registrar un aumento considerable, sólo representan el 2,5 por 100 de las importaciones industriales comunitarias (no obstante, países como Francia e Italia tienen con España intercambios de bienes más importantes).

El pasado año de 1983, nuestra balanza comercial con la CEE fue superavitaria, con un índice de cobertura de 101,6. El cuadro n.º 9 recoge la evolución de las exportaciones industriales españolas hacia el área comunitaria a lo largo de los años 70; destaca el aumento del componente industrial respecto al total; el crecimiento espectacular de la exportación de vehículos automóviles, el mantenimiento de la proporción exportada de hierro y acero por una parte y textiles por otra, así como la caída relativa de las exportaciones de petróleo y derivados.

LOS PROBLEMAS DE LA ADHESION

A) Un desafío a la productividad

Las disparidades en el nivel y ritmo de desarrollo económico entre España y los países comunitarios obedece a distintas razones, siendo el primer factor explicativo la diferencia de productividad.

CUADRO 7
DISTRIBUCION DEL COMERCIO ESPAÑOL POR AREAS GEOGRAFICAS

	Importaciones (millones ptas.)			Exportaciones (millones ptas.)			Cobertura (%)		
	1981	1982	1983	1981	1982	1983	1981	1982	
OCDE	1.518.080 (51,1)	1.883.794 (54,4)	2.241.940 (53,7)	1.126.937 (59,7)	1.390.562 (61,6)	1.843.203 (64,9)	74,2	73,8	82,2
CEE	861.868 (29,0)	1.083.941 (31,3)	1.348.859 (32,3)	812.345 (43,0)	1.035.228 (45,9)	1.370.572 (48,3)	94,3	95,5	101,6
U.S.A.	412.372 (13,9)	478.277 (13,8)	495.498 (11,9)	126.913 (6,7)	145.470 (6,4)	206.641 (7,3)	30,8	30,4	41,7
Resto OCDE	243.840 (8,2)	321.578 (9,3)	397.580 (9,5)	187.680 (9,9)	209.861 (9,3)	265.997 (9,4)	76,9	65,3	66,9
OPEP	901.326 (30,3)	929.551 (26,7)	1.047.765 (25,1)	280.144 (14,8)	340.172 (15,1)	397.765 (14,0)	31,1	36,6	37,9
COMECON	83.751 (2,8)	106.634 (3,1)	137.654 (3,3)	89.082 (4,7)	60.258 (2,7)	87.177 (3,1)	106,4	56,5	63,3
Resto AMERICA	287.467 (9,7)	317.921 (9,2)	463.173 (11,1)	147.441 (7,8)	170.697 (7,5)	142.954 (5,0)	51,3	53,7	30,8
Resto MUNDO	179.811 (6,1)	227.645 (6,6)	285.941 (6,8)	244.819 (13,0)	296.312 (13,1)	367.493 (13,0)	136,2	130,2	133,2
TOTAL	2.970.438 (100,0)	3.465.539 (100,0)	4.176.471 (100,0)	1.888.423 (100,0)	2.258.006 (100,0)	2.838.600 (100,0)	63,6	65,2	68,0

FUENTE: Dirección General de Aduanas.

CUADRO 8
EL SECTOR EXTERIOR

	Media 1961-74	1974	Media 1975-79	1979	Media 1979-82	1983
Porcentaje de importación (S/PIB)	13,27	19,2	16,27	14,72	18,28	21,3
Porcentaje de exportaciones (S/PIB)	11,69	14,42	14,36	14,85	16,63	20,5
Saldo de la B. de Pagos cta. cte. (% S/PIB)	-0,62	-3,66	-1,73	-0,58	-1,73	-1,5
Relación real de intercambio	1,7	-13,8	-11,3	-1,4	-22,4	
Deuda exterior (millones de \$)	3.490	5.028	13.061	19.497	24.798	
Reservas exteriores (millones de \$)	6.799	6.025	6.750	13.117 (*)		

(*) En los datos oficiales se incluye una revalorización del oro depositado en el Banco de España.

FUENTE: Balanza de Pagos. Ministerio de Comercio y Banco de España.

CUADRO 9
PRINCIPALES EXPORTACIONES INDUSTRIALES A LA CEE

	1973	1974	1975	1978	1979	1980	Media 78-80
EXPORTACIONES NO AGRICOLAS.....	1.565	2.378	2.411	4.666	6.662	8.132	
% de las exportaciones totales.....				67,2%			76,7%
% del PIB				2,8%			3,7%
PRINCIPALES PRODUCTOS EXPOR.							
1) Hierro y acero							
a) Valor y % de la CEE s/total exp.	165	123	177	394	499	534	29,2%
b) % s/export. total a la CEE.....				43,3%			5,6%
c) % s/export. indust. a la CEE...				4,9%			7,3%
2) Automoviles							
a) Valor y % de la CEE s/total exp.	151	188	254	1.017	1.439	1.796	81,1%
b) % s/export. total a la CEE.....				55,6%			17,0%
c) % s/export. indust. a la CEE...				6,3%			22,0%
3) Petróleo y derivados							
a) Valor y % de la CEE s/total exp.	131	270	159	99	179	338	42,2%
b) % s/export. total a la CEE.....				61,2%			2,4%
c) % s/export. indust. a la CEE...				5,9%			3,2%
4) Productos químicos							
a) Valor y % de la CEE s/total exp.	102	234	145	306	563	621	38,0%
b) % s/export. total a la CEE.....				40,6%			5,9%
c) % s/export. indust. a la CEE...				5,1%			7,7%
5) Textiles							
a) Valor y % de la CEE s/total exp.	65	93	113	228	296	298	45,4%
b) % s/export. total a la CEE.....				40,5%			3,2%
c) % s/export. indust. a la CEE...				3,0%			4,2%

FUENTE: Comisión de las C.E.

Las diferencias en los niveles de productividad tienen origen en factores varios, desde la cualificación y la competencia técnica del factor trabajo hasta el marco jurídico y administrativo capaz de estimular —o frenar— las iniciativas empresariales, pasando por la dotación real en capital y en inversiones, las técnicas de producción, la composición sectorial de la actividad económica, etc. De entrada, hay sensibles diferencias de productividad entre sectores, siendo la agrícola en términos generales, la mitad de la productividad global, esto ya explica que en países como España, donde el peso del sector agrícola es notable, la productividad global sea menor.

Sin embargo, se dan entre países diferencias sustanciales de productividad que no se explican por el peso relativo de los grandes sectores, al variar las tasas de productividad sustancialmente dentro de cada sector. Aproximadamente, sólo un 50 por 100 de las diferencias de productividad se deben a la composición sectorial⁹. Es determinante el desarrollo global, resultado de cambios estructurales, de nuevos procesos de producción, de nuevos sectores y nuevos productos.

Para el sector industrial y desde la Comunidad se ha estimado que la productividad —entendida como el PIB por persona ocupada— es en España el 40 por 100 de la media comunitaria¹⁰. Tal estimación es poco concluyente, puesto que al hablar en términos de competencia en los mercados internacionales, habría que modificar el dato debido a las diferencias salariales. Además, es evidente que la política de tipos de cambio y las diferenciales de inflación influyen notablemente en la competitividad.

No obstante, yendo a la raíz del tema, las diferencias de productividad, sólo podrían reducirse por un proceso endógeno en el que cuenta la capacidad de trabajar, de innovar, de emprender y de dirigir, sin olvidar que el equipamiento en infraestructura está correlacionado con la productividad.

B) El estímulo a las inversiones extranjeras

Uno de los problemas más inquietantes de la economía española es el de la caída de las inversiones productivas. Para resolverlo, es necesario un esfuerzo de reestructuración y de diversificación importante, que exige capital y medios financieros procedentes de unas tasas de ahorro que España no tiene, de no influir reduciendo el poder de compra de los consumidores. La actual política gubernamental se mueve en esta dirección, pero los resultados son insuficientes, siendo necesaria la financiación exterior.

Las inversiones extranjeras, que comenzaron a tomar consistencia en los años 60, estuvieron orientadas hacia el mercado interior: un mercado protegido arancelariamente y contingentado invita a que empresas dotadas con procesos productivos más eficaces que los autóctonos se instalen en el país. Por este procedimiento la inversión extranjera ha influido en la composición estructural de la economía española, al concentrarse en la industria manufacturera, principalmente en los sectores químico, siderometalúrgico y material de transporte. Hasta mediados los años 70, la empresa participada por el capital extranjero en general ha exportado menos (era una inversión orientada al mercado interno), ha importado más (debido a la dependencia tecnológica), ha realizado mayor esfuerzo investigador y ha

⁹ CAMMAGNI y CAPPELIN (83).

¹⁰ Commission des Communautés Européennes (84).

logrado una productividad superior a la de las empresas españolas de su sector. También su rentabilidad ha sido mayor. En este período, las inversiones procedentes de Estados Unidos y Suiza representaban más de la mitad de la inversión extranjera en España, y las procedentes de la CEE, el 35 por 100.

Desde mediados de 1970 el cambio en la situación económica internacional, y consecuentemente en las estrategias de las empresas multinacionales, ha llevado a que gran parte de la inversión extranjera en España se oriente hacia la exportación y que, en algunos casos, la inversión anterior se oriente en esta nueva dirección, al aumentar la actividad exportadora de las empresas con participación extranjera. El sector que refleja más claramente este proceso es el del automóvil, primero con la entrada de la Ford y más tarde de General Motors.

En estos últimos años, aumenta considerablemente la inversión exterior procedente de la CEE (ver cuadro n.º 10), lo que hace suponer una estrategia europea orientada a la adhesión española en la CEE.

CUADRO 10
ESPAÑA: INVERSIONES EXTRANJERAS DIRECTAS
(Millones de pesetas)

	Inversiones autorizadas			
	1980		1981	
	Valor	%	Valor	%
CEE.....	35.668	41,40	40.351	51,34
Bélgica.....	483	0,50	618	0,79
Dinamarca.....	222	0,20	103	0,13
Francia.....	10.122	11,80	8.491	10,80
Holanda.....	6.752	7,90	2.734	3,48
Italia.....	2.797	3,20	784	1,00
Luxemburgo.....	2.198	2,50	2.775	3,53
Reino Unido.....	2.734	3,20	17.410	22,15
R.F. Alemana.....	9.999	11,70	7.436	9,46
Irlanda.....	359	0,40	—	—
EFTA.....	14.811	17,70	9.080	11,38
Austria.....	10	0,02	40	0,04
Finlandia.....	334	0,30	537	0,68
Noruega.....	15	0,01	87	0,03
Portugal.....	12	—	13	0,01
Suecia.....	287	0,37	528	0,60
Suiza.....	14.153	17,00	7.875	10,02
Canadá.....	323	0,70	1.449	1,64
Estados Unidos.....	20.831	24,80	9.575	12,18
Japón.....	73	0,08	417	0,53
Resto del mundo (1)....	13.709	15,32	17.732	22,93
TOTAL.....	85.415	100,00	78.604	100,00

(1) Comprende los españoles no residentes, Liechtenstein, Kuwait, Bermudas, Arabia Saudí, Antillas holandesas, Líbano, Andorra, Curacao, Argentina, Irak, Panamá, Costa Rica.

FUENTE: Información Comercial Española, Boletín semanal, n.º 1.819, 11-2-82.

De la actitud de los inversores extranjeros depende en buena parte el éxito de la adaptación de la industria española a su nueva situación. El tamaño multinacional de las empresas extranjeras es para España una clara posibilidad de beneficiarse de transferencias de capital y de tecnología que son indispensables para modernizar la industria.

C) El peso del desarme arancelario

La unión aduanera con la Europa comunitaria presenta simultáneamente aspectos positivos y negativos:

Es positivo: El abaratamiento de los inputs importados de la CEE.

Para el consumidor español, la posibilidad de mejores precios y más amplia gama de productos.

Es negativo: Una mayor competencia de productos acabados. Sin embargo, y siempre que el período transitorio sea lo suficientemente prolongado para que la competencia exterior sea progresiva, la competencia exterior va a ser el detonante que nos obligue al esfuerzo de reestructuración y modernización que precisa el sistema productivo español.

De todas formas, hay que recordar que el grado de integración es ya similar al de los países miembros, puesto que el 50 por 100 de nuestras exportaciones tienen su destino en la CEE de donde llegan, excluido el petróleo, el 40 por 100 de las importaciones. A pesar de la situación actual, se creará comercio en ambos sentidos y cierta desviación de importaciones de países no miembros por productos más caros de la Comunidad. La desviación del comercio será más acusada en la agricultura, donde existe como elemento básico la *preferencia comunitaria* (protección de importaciones frente a terceros), mientras que en la industria, dado el nivel de la TEC, no será significativa.

Estima la Comisión Europea en su «Inventaire» de 1982, que «por el lado comunitario, el choque de la adhesión ya ha tenido lugar», dada la presión de las exportaciones españolas después del Acuerdo Preferencial de 1970. Por el contrario, España debe de proceder a dismantelar su sistema proteccionista en el doble plano aduanero y fiscal.

D) La inquietud comunitaria

En estos momentos, en la Europa a Diez, en ciertos sectores industriales se da una sobredimensión estructural, al tiempo que sufren con mayor intensidad las consecuencias de la crisis. Esos mismos sectores están muy desarrollados en la industria española, lo que puede perjudicar a los Diez. Son sectores con una demanda potencial demasiado débil en relación a la oferta, o bien de competitividad desfavorable frente a los NPI, lo que les ha obligado a reducir las capacidades de producción.

A MANERA DE REFLEXION

En la terminología comunitaria de la negociación, el sector industrial no está tratado como tal explícitamente, y ello porque falta una verdadera política común

en la materia: no hay una Europa de la industria como hay una Europa Verde.

Dado que la industria española puede ser la gran perdedora con la ampliación comunitaria, y pese a que los problemas de la adhesión son en gran parte de carácter político, para que tenga éxito en el plano económico, la CEE debe actuar para que el desarrollo industrial español se apoye sobre una base lo más sólida posible. Si se desea que tanto España como Portugal puedan llevar a término las reformas estructurales que les permitan hacer frente al desafío de la adhesión, aproximándose económicamente al grupo actual, es imprescindible la asistencia financiera de la Comunidad, para lo cual el presupuesto comunitario pasaría a ser un medio específico de redistribución, más allá del funcionamiento frecuentemente perverso de la PAC.

Un estudio de simulación realizado en 1982 por la Comisión señalaba que la adhesión de España y Portugal supondría un suplemento presupuestario cifrado entre 2.600 y 2.700 millones de ECUS, equivalente al 15 por 100 del presupuesto de aquel año. Es más, en términos de saldo la diferencia entre ingresos y gastos imputados a España y Portugal señalaba un déficit entre 700 y 1.200 millones de ECUS, para cuya financiación habría que incrementar la tasa de utilización del IVA hasta el 1,14 por 100.

La modestia de los costes estimados se debe a que en su calidad de importadores netos de productos agrícolas, tanto España como Portugal deberán contribuir con cifras considerables al FEOGA. El débil coste de la adhesión no debe manejarse únicamente como argumento para facilitar la rápida conclusión de las negociaciones. Debiera, además, ser estímulo para que la CEE procurara recursos suplementarios destinados a ayudar a los países candidatos para que su adhesión tenga lugar en las mejores condiciones posibles. Sin embargo, las disputas entre los países miembros sobre la financiación de la Comunidad no invitan al optimismo.

Febrero de 1984. *Informe de estudio para las negociaciones con la CEE.*

29 de noviembre. *Los Comunes.*

19 de diciembre. *Unión Europea. Mensajes de prensa.*

BIBLIOGRAFIA

- BUYSSE, D.: *L'élargissement de la CEE a l'Espagne et au Portugal*. Agence Européenne d'Informations, 1984.
- CAMMAGNI, R. y CAPPELIN, R.: *Productivité sectorielle et politiques régionales*, 1983.
- COMMISSION DES COMMUNAUTES EUROPEENNES: *Les régions de l'Europe*, 1984.
- FANJUL, O.: *Un modelo de optimización para el estudio de las condiciones del crecimiento de la economía española*. Fundación del INI, Madrid 1977.
- GARCÍA CRESPO, M.: *Movements cycliques et changements structurels: étude du cas espagnol*. Universidad de Ottawa, 1984.
- MARTÍN, C.: *Valoración de los métodos de análisis del impacto de la entrada de España en el Mercado Común*. San Sebastián. Universidad del País Vasco, 1984.
- MESSINE, P., y DEVILLE, G.: *Le déclin industriel de l'Europe est-il irréversible?* «Le Monde Diplomatique», diciembre 1983.
- REDSTON, C. J.: *The Impact of EC Membership on Portugal and Spain*. Intereconomics (Hambourg), octubre 1983.
- SEERS, D. and all: *Underdeveloped Europe*. Atlantic Highlands, N. Jersey, 1979.
- TSOUKALIS, L.: *The European Community and its Mediterranean Enlargement*. Londres, 1981.

Guión sobre la situación de las negociaciones. Enero 1985

por Carlos Bastarreche

1) CRONOLOGIA DE LAS NEGOCIACIONES

1977

- 28 de julio: Carta del Gobierno español solicitando la adhesión.
- 21 de septiembre: Consejo de Ministros de la CEE: acuerdo político favorable a la adhesión: encargo a la Comisión de un estudio sobre las consecuencias de la ampliación.

1978

- 19 de abril: FRESCO-Comisión.
- Febrero: Creación del Ministerio para las Relaciones con la CEE.
- 29 de noviembre: Avis Comisión.
- 19 de diciembre: Acuerdo Consejo Ministros iniciación negociaciones.

1979

- 5 de febrero: Apertura formal de las negociaciones.
- 18 de septiembre: 1.ª sesión negociadora.

1980

- Abril: Crisis precios agrícolas, veto inglés.
- Mayo: Mandato 30 de mayo.
- 5 de junio: Declaraciones Giscard.
- 12-13 de diciembre: Consejo de Europa de Venecia: necesidad reforma interna de la Comunidad.

1981

- 1 de enero: Adhesión de Grecia.
- 11 de marzo: Resolución del Parlamento tras el intento de golpe de estado, necesidad de terminar la negociación en enero 1984.
- Junio: Necesidad introducción IVA.
- Octubre: Documento CEE sobre Unión Aduanera.

1982

Marzo: Primer paquete acuerdos, 6 capítulos cerrados.

Mayo: Elecciones francesas.

Junio: Consejo de Europa en Bruselas: petición de inventarios problemas «adhesión» (descartada fecha 1984).

30 noviembre: Debate investidura Gobierno PSOE «adhesión necesidad ser efectiva dentro horizonte presente legislatura».

Diciembre: Fracaso Consejo de Europa de Copenhague.

1983

Enero: Política común de pesca. Acuerdo sobre restricciones cuantitativas Unión Aduanera.

Junio: Mandato Stuttgart. Cierre capítulo Fiscalidad.

Julio: Acuerdos Monopolios.

Octubre: Aprobación nuevo reglamento de frutas y hortalizas.

Diciembre: Fracaso cumbre Atenas. Viaje Presidente González a Francia.

1984

Enero: Declaración agrícola de la CEE.

Marzo: Acuerdo EURATOM.

Abril: Acuerdo Patentes.

Junio: Consejo Europeo de Fontainebleau, acuerdo sobre aumento de recursos propios y contribución inglesa.

2) SITUACION CAPITULOS NEGOCIACION**A. Capítulos cerrados**

- *Derecho de Establecimiento*: Banca 7 años. Coaseguro 6 años. Dentistas 5 años.
- *Política Regional*: Protocolo. Zonas.
- *Movimiento de Capitales*: Bolsa 3 años. Inmuebles 5 años.
- *Transportes*: Noción servicio público 1 año. Tacógrafo 4 años.
- *Ecofin*: Peseta en el ECU y participación mecanismos crédito.
- *Armonización de legislaciones*: Gasolina 1-1-87. Chocolate 2 años.
- *Fiscalidad*: IVA desde adhesión. Tabaco 4 años.
- *Patentes*: Producto 7-10-92. Inv. carga prueba: *no* a las anteriores, desde adhesión nuevas. Diligencias prejudiciales desde 92. Importaciones paralelas: 7-10-95.
- *Euratom*: Control seguridad.
- *Unión Aduanera*: Derechos de base. Contingentes. Tráfico de perfeccionamiento activo. Zonas francas. Monopolios. Ceuta y Melilla. Desarme arancelario: duración y modalidades.
- *CECA*: Los mismos temas que Unión Aduanera. Reestructuración. Chatarra.
- *Instituciones*.

B. Temas pendientes de capítulos cerrados

- *Unión Aduanera*: Fijación cifras contingentes: textiles, acuerdo del 70, monopolios. Período transitorio grado de nacionalización de automóviles. Contingente de barcos y autobuses. Cláusula de salvaguardia. Cláusula antidumping.
- *CECA*: Segundas calidades
- *Euratom*: Acuerdo con Australia.
- *ECOFIN*: Inclusión peseta en ECU.

C. Capítulos abiertos• *Relaciones Exteriores*

Temas cerrados: Principios adecuación acuerdos Comunidad. Lista de restricciones cuantitativas: GATT, Japón, Comercio Estado, países preferenciales.

Temas pendientes: Plafonds EFTA: papel y aceros especiales. Iberoamérica. Lista GATT: contingente calzado. Cooperación social y financiera. Andorra.

• *Asuntos Sociales*

Temas pendientes: Libre circulación: período transitorio, modalidades. Cláusula stand-still. Igual tratamiento trabajadores españoles instalados en la CEE. Fondo Social Europeo.

• *Pesca*

Temas pendientes: Acceso a las aguas CEE. Acuerdos internacionales. Empresas mixtas. Medidas estructurales. Mercados (aranceles y restricciones cuantitativas).

• *Agricultura*

Temas pendientes: Medidas transitorias horizontales.

- Transición clásica (período transitorio y modalidad).
- Transición específica (período transitorio y modalidad).
- Productos sensibles.
- Mecanismo regulación intercambios.
 - Aceite
 - Vino
 - Medidas transitorias sectoriales
 - P.A.T.
- *BEI*: participación en capital.

Efectos de la política agraria europea en las regiones españolas

por Armando Ramos

Opiniones, tanto derrotistas como triunfalistas aparecen con frecuencia en nuestros medios de comunicación ante la entrada de España en el Mercado Común Europeo. Y todas las opiniones son defendibles, ya que las consecuencias económicas para nuestras regiones, por el hecho de la libre circulación de sus productos dentro de la Comunidad de los 12, son apenas previsibles.

Por supuesto, el choque, incluso progresivo, será muy sensible. Si la producción agrícola española es abundante, y sólo en pocos productos muy competitiva, en realidad, nuestras estructuras de producción y rendimiento se sitúan probablemente entre los más bajos y anticuados de la Comunidad Europea. ¿Dónde podrían darse hoy los increíbles minifundios fuera de Galicia? ¿Dónde podríamos ver los extensos latifundios de bajísima productividad fuera de Extremadura, La Mancha o Andalucía? La adecuación de nuestras estructuras agrarias de producción a las de la Comunidad con el fin de hacerlas más competitivas es un punto negro que costará mucho dinero al Fondo Europeo de Orientación y Garantía Agrícola (FEOGA), pero que no podrá llevarse a cabo sin la cooperación de los propios agricultores. Por su parte, muchos de nuestros labradores deberán cambiar de mentalidad, ponerse al día en la manera de conducir su propia empresa agraria, estar al corriente de la demanda y oferta del amplio mercado comunitario... Algo muy difícil, y a menudo imposible, debido a la edad avanzada de gran parte de nuestros labradores. Sólo una organización en cooperativas de maquinaria, de producción y distribución será capaz de hacer frente a la fuerte competencia exterior, mejor armada que la nuestra; a la vez que se impone una liberalización progresiva y a veces lenta a la libre circulación en nuestro país de productos agrícolas comunitarios, semejante a lo que se intenta imponer a los productos españoles más competitivos dentro de la Comunidad. Pero el hombre de a pie se plantea otras cuestiones respecto de nuestro ingreso en la CEE. Se pregunta, por ejemplo, que si nuestros productos de tipo mediterráneo son complementarios para los países de Europa noroccidental, como lo suyos lo son para nosotros, ¿por qué tantas trabas a nuestras exportaciones agrícolas? Si la Europa de los diez es deficitaria en varios productos que le ofrece España, ¿por qué se le impone un período transitorio lento y progresivo? ¿Por qué se quejan los agricultores españoles por el hecho de ser tratados, en cuanto a exportación de cítricos, por ejemplo, y antes de su integración, menos favorable-

mente por la CEE que terceros países no candidatos al Mercado Común? Pero, sobre todo, le preocupa el futuro de España plenamente integrada en la CEE: ¿se beneficiarán por ello y realmente las diversas regiones españolas? ¿No se intensificará la desertización agrícola del interior en beneficio del litoral industrial? ¿No serán absorbidas nuestras reducidas empresas agrícolas por las grandes multinacionales europeas del sector? O por el contrario, tras un primer choque y período de desfallecimiento ¿no despertaremos de nuestro letargo, de nuestra inercia, de nuestras estructuras obsoletas para lanzarnos en un dinamismo emprendedor como el que anima a tantos empresarios agrícolas del Mercado Común y alguno que otro de nuestro país?

ESPAÑA EN LA CEE

Después de los numerosos obstáculos superados, España se integrará, esperemos, en la estructura económica europea. Pero por ambas partes interesa que la integración sea progresiva. A España le interesa un período transitorio lento en el sector industrial, y rápido en el sector agrícola; mientras que la Comunidad intenta acelerar el período transitorio para la industria y ralentizarlo para los productos del campo.

La larga marcha hacia la integración europea

Todos sabemos que, más o menos largo, más o menos difícil, el proceso de integración español ha hecho ya correr mucha cinta (magnética) y mucha tinta y no se efectuará tampoco sin «derramamiento de sangre», es decir sin sufrimiento, sin lucha, sin esfuerzos por parte de la Administración y, sobre todo, por parte de los más directamente afectados: agricultores, cooperativas de producción y exportación, industrias agrarias, etc. Y es muy posible que las esperanzas que muchos agricultores tienen puestas en la CEE se vean en cierta medida frustradas a corto plazo.

En efecto, primero para ingresar, y después para integrarse plenamente en dicho organismo, la agricultura española deberá transformarse profundamente con el fin de equipararse al nivel de la Comunidad. Las diferencias son muy agudas y, a veces, escandalosas. Desde una primera base, las rentas personales de los agricultores españoles son, de forma muy generalizada, bastante inferiores a la medida comunitaria, cuando nuestro sector primario aporta al PIB del país un 8%, es decir, casi el doble que la media de los países de la CEE.

Por otro lado, mientras nuestra producción es esencialmente de origen vegetal y de tipo mediterráneo (hortalizas, verduras, frutas, aceite de oliva, etc.), la de la Comunidad está dominada por la producción ganadera. Y, paradójicamente, este «complemento» que España aporta a la Comunidad se convierte en el mayor problema que plantea nuestra integración: hay problemas de precios, falta de garantía de precios y, sobre todo, los acuerdos y convenios con terceros países firmados por la CEE.

El período de transición servirá para conseguir los ajustes necesarios que eviten el agravamiento de los problemas comunitarios.

Los cereales (excepto el maíz), frutas y verduras, aceite de oliva, frutas frescas y

transformadas, así como el vino en general tienen, en España, precios más bajos que en la CEE; por el contrario, la leche y sus derivados, maíz, remolacha azucarera, etc., tienen precios más altos. El resto de los productos agrarios tienen, según parece, precios similares. Ello se acompaña igualmente de un desequilibrio ahondado en los rendimientos del campo. En España, los cereales (trigo, avena, cebada, centeno) dan un promedio de 13,5 q por hectárea contra casi 32 q en la Comunidad; el del maíz es de 36 contra 48; el del azúcar de 46 contra 51; el del vino de 16,3 hl contra 70; el de las patatas de 145 q contra 220. Nos acercamos a los rendimientos de la Comunidad en tabaco y lúpulo y sólo la superamos en el arroz (63,4 contra 38,5).

No es difícil adivinar que las consecuencias, aunque imprevisibles en muchos casos, van a afectar positiva o negativamente a nuestros productos y, consecuentemente, a nuestras diversas regiones agrícolas.

Por supuesto, tanto los rendimientos como la producción no van a permanecer constantes, y es previsible que dichos incrementos, gracias a la extensión del regadío, mejora de las variedades con la selección de semillas y sistemas de cultivo, estímulos de la Comunidad con precios de garantía, etc., estimularán el crecimiento, acumulando excedentes ya existentes en diversos sectores.

Durante el período de integración, es posible una avalancha, en el control del mercado español de producción vegetal y animal, por parte de las grandes firmas europeas del sector. Ya conocemos casos recientes (intentos de control de marcas de aceite, compra de «Tierras de Dalías» en Almería...). Y a la vez, productos muy competitivos de la Comunidad (aceites de semillas, productos lácteos...) invadirán nuestros mercados. Los más altos costos de producción en este campo, y el minifundismo español en el sector agrario aparecen como presa fácil para la «invasión extranjera» (aunque una vez integrados ya no se podrá denominar así), favorecida por la presencia ya actual en las principales empresas españolas.

Otros aspectos de esta política económica europea aparecen como más sectoriales y regionales. Así, la repentina liberalización en España de las importaciones de semillas y grasas vegetales, como consecuencia de la modificación de la relación de precios, provocaría un rápido descenso del consumo interior de aceite de oliva, con graves repercusiones para el sector olivarero español. No obstante, las posibles ayudas por parte de la Comunidad a este sector estimularían su producción cuando descendiese el consumo: los excedentes entonces serían una nueva amenaza para la CEE. Podría ocurrir otro tanto con las frutas y verduras por el aumento de la producción gracias al régimen de garantía.

En concreto, a nivel de las estructuras productivas, técnicas, preparación y mentalidad, nuestros agricultores están en clara desventaja y competencia frente a la situación europea actual. Esto se refleja en el minifundismo-latifundismo aún muy generalizado en España, a la compartimentación de la propiedad, donde la mecanización está prácticamente ausente. Y la descapitalización a nivel tecnológico se hace más profunda y difícil si pensamos en el gran envejecimiento de nuestra población activa agraria. Por otro lado, las condiciones de suelo y clima en nuestro país no son siempre favorables.

A nivel de producción, las regiones esencialmente *cerealistas* no parecen estar en situación de sufrir graves perjuicios durante el período de transición. Pero tampoco se beneficiarán claramente. No estarán en las mismas condiciones los remolacheros y productores de maíz, debido a precios menos competitivos frente a la CEE. Existe un exceso de producción de *remolacha azucarera* dentro de la Comunidad que obliga a exportar grandes cantidades de azúcar. La introducción de una moderna

cultivo con problemas que limitan su producción: la cornisa cantábrica padece la endémica estructura del minifundismo tradicional; en el interior, el regadío es necesario y no siempre posible. La concentración parcelaria en el Norte y la extensión del cultivo en superficie, aún a costa de la remolacha azucarera, aumentarían notablemente nuestra producción. Pensemos que dos regiones francesas, cercanas a nuestras fronteras (Aquitania y Midi-Pirineos) producen, a ellas solas, más volumen de maíz que toda España.

El aceite de oliva y el vino son actualmente los capítulos más delicados en la negociación con la CEE. España consume mucho *aceite de oliva*, la CEE poco, ya que en muchos países se sustituye este aceite por otros de producción propia o de importación. La adhesión española plantea problemas de excedentes de difícil solución, ya que un desarme inmediato del sistema español de control de los aceites vegetales originaría, a la vez que el aumento de las excedencias, una modificación de las relaciones de precios. No se ve aún con claridad el camino a seguir tras el tratado de adhesión, ni las consecuencias para el sector olivarero.

En cuanto al *vino*, ocurre algo semejante: en la CEE de los doce existirá un excedente considerable de vino. Sólo con España, la Comunidad verá aumentado su volumen en un 20 por 100. Y todo ello sin tener en cuenta el potencial que queda aún por explotar en nuestro país, ya sea gracias a la extensión de la superficie o mejora de los rendimientos que, en la actualidad, son muy bajos. Pero la competencia española viene por el hecho de que los precios aquí son más bajos y, sobre todo, porque su calidad es muy superior. Así, los vicultores europeos temen, como consecuencia, una reducción de sus rentas e, incluso, la desaparición progresiva de sus explotaciones. Por ello, la Comunidad impondrá unos montantes compensatorios, calculados en base a las desviaciones entre los precios comunitarios y los españoles, a la vez que establecerá un largo período transitorio. ¿Consecuencias para nuestras regiones vitivinícolas? Difíciles de prever, aunque ya se han dado los primeros decretos reguladores en cuanto a prohibición de nuevas plantaciones y otras trabas a la producción y comercialización, de tal forma que el viñedo poco productivo y de baja calidad tenderá a desaparecer. El control y la vigilancia en el mantenimiento e incremento de la calidad son imprescindibles: las trampas y negocios feos en este asunto, como en el resto del sector alimentación, se pagan caros. Pero se piensa que a largo plazo, las consecuencias para el viñedo español serán muy positivas si se consigue imponer la buena calidad y precios competitivos de nuestros vinos.

Carnes y productos lácteos forman un capítulo de mucho valor, pero aquí España se presenta ante el Mercado Común en difíciles condiciones de competencia. Y no faltan voces de alarma entre los ganaderos españoles, que califican de capitulación el tratado de adhesión. ¿Qué pasará con los excedentes lácteos de la CEE cuando se abran las puertas del mercado español? ¿No invadirán nuestros propios mercados? De esta forma, Galicia, Cantabria, Asturias y otras zonas ganaderas verán reducir sus explotaciones, y las industrias de transformación de los productos ganaderos verán también reducir su actividad... Esperemos que no sea todo tan negativo. De todas formas, la posición española es diversa según se trate de carne de vacuno, porcino, caprino-ovino y productos lácteos. Sabemos que, en conjunto, en España predominan las pequeñas explotaciones ganaderas (entre cinco y diez vacas en ganado de vacuno). Pero existen igualmente grandes explotaciones con animales selectos, que emplean modernas técnicas y obtienen altos rendimientos. Lo que no cabe duda es que aquí debemos estar preparados para realizar esfuerzos y

cambios en este sector. No hemos conseguido erradicar aún las enfermedades de nuestra cabaña; la peste porcina es aún una plaga en ciertas regiones; el control sanitario no ha sido hasta hace poco suficientemente cuidado y los mataderos dejaban mucho que desear... Felizmente, el cambio aquí sí ha comenzado, pero no ha terminado. Y sabemos que en este capítulo la Comunidad es muy exigente.

No existe en la CEE autoabastecimiento de *carne de vacuno*. Por ello, nuestra adhesión no planteará graves problemas. Estos afectarán sobre todo al ganadero español que deberá orientar en parte su explotación en producir más carne de calidad y menos leche, y a precios competitivos.

Algo semejante ocurrirá en cuanto a *carne de porcino* de la que la Comunidad importa y exporta grandes cantidades. España ha hecho un gran esfuerzo de transformación del sector durante las últimas décadas. En número se pasa de 8,7 millones de cabezas en 1975 a 13,5 en 1983. Y en este mismo período, la carne de porcino como materia prima para la industria ha crecido en un 46 por 100; mientras que el consumo directo crecía del índice 100 en 1972 al 288 en 1981, pasando el consumo per cápita de 23 a 30 kg entre 1978 y 1982. Todo ello viene a confirmar la buena marcha de la posición española ante el Mercado Común. El ganado porcino español está generalmente alimentado con piensos cuya materia prima es, en excesiva proporción, importada. Le será pues difícil al ganadero español competir dentro de la CEE. Pero sobre todo, España deberá erradicar la peste porcina africana y llevar a rajatabla el Plan general indicativo de mataderos que contribuirá a un mejor control sanitario gracias a la reforma de los sistemas de inspección sanitaria. Pero, en esta libre circulación de la carne de porcino en los mercados de la CEE, los peor parados son los pequeños ganaderos, porque deberán aceptar los precios de la carne que les impone la competencia sin poder controlar el precio de los piensos que se le ofrecen.

En cuanto a la ganadería *ovina-caprina*, los planteamientos son bien diferentes, ya que la CEE se encuentra lejos de su autoabastecimiento e, incluso con la entrada de España y Portugal, sólo alcanzará un índice del 74 por 100. Esta puede ser una oportunidad para los ganaderos españoles de ovino-caprino, a condición, no obstante, de que la Comunidad no decida abastecerse en mercados más competitivos (Australia-Nueva Zelanda, Argentina, Turquía...).

La consecución del mercado europeo es particularmente interesante para las regiones meseteñas de nuestro país, las más pobres y abandonadas de la Península. Pero también aquí la oportunidad se les puede resbalar de las manos en favor de las zonas industriales, de los intermediarios que conocen el mercado y que pagan un precio mínimo al ganadero. Por consiguiente, tanto a nivel nacional como empresarial, deben tomarse medidas a corto como a largo plazo. Estas se refieren en particular a las estructuras ganaderas que pueden ser diferentes de una región para otra; al aprovechamiento máximo de los recursos naturales destinados al ganado ovino: pastos de primavera en la meseta, de verano en la montaña húmeda, pastos de invierno en el Sur y Levante; a la selección de razas autóctonas y a los cruces; a la consecución de un máximo óptimo de corderos por oveja y año; incremento de la producción de carne gracias a la mejora del peso de la canal obtenida por cordero, etcétera.

La *leche y sus derivados* plantean graves problemas de excedentes a la Comunidad. Nuestra adhesión constituye un verdadero desahogo para la CEE que encuentra aquí un excelente mercado, pero que puede hundir a muchas economías, tanto domésticas como industriales. Se dice que los países del Mercado Común

producen mejor leche y más barata. Si de lo primero puede dudarse, de lo segundo sabemos que en España la leche es entre un 9 y un 16 por 100 más cara que en la CEE. Tenemos mayores costes de mantenimiento del ganado; la producción de leche tiene aquí un promedio de 2 500 litros por vaca y año, contra 4 300 en la Comunidad; el minifundismo de las explotaciones (dos millones de vacas repartidas en 300 000 establos) repercute en los rendimientos como en el equipamiento e instalaciones ganaderas.

Mejor equipadas, algunas perfectamente comparables con las mejores empresas del sector de la CEE, nuestras industrias lácteas tienen también planteados serios problemas con vistas al futuro: la tecnología es generalmente adquirida en el extranjero, o fabricada con tecnología exterior.

En resumen, a lo largo del período transitorio, estas desviaciones tendrán que ser corregidas, lo que pone en serios apuros al sector. ¿Podrá éste hacer frente a la competencia europea sin excesivos riesgos? ¿Permitirán las ayudas del FEOGA salvar la situación? ¿O la reconversión ganadera no dejará en la cuneta a muchos ganaderos e industrias lácteas? La incidencia no es sólo sectorial, el peligro es regional igualmente: la economía de Galicia, Asturias y Santander (que producen por sí solas la mitad de los 6 000 millones de litros de leche), así como la de otras zonas menos ganaderas, se resentirá gravemente.

Por otro lado, sabemos que el minifundismo empresarial quesero se hace muy vulnerable frente a las empresas europeas. El queso español es caro, desconocido en Europa y poco valorado por el consumidor, por lo que ya hoy la competencia del queso francés, suizo, etc., es muy fuerte. Para defenderse, el sector deberá reestructurarse, las empresas reagruparse con el fin de producir calidad con precios de competencia.

CONCLUSION

La CEE es un potente juego de intereses, no un club de amigos. En el mercado no predomina siempre lo mejor, lo más sano, lo más sabroso. A menudo, el pez gordo se come al más chico. Las pequeñas empresas, incapaces de hacer frente a precios competitivos, terminarán desapareciendo inexorablemente: la ley del mercado capitalista en el que se mueve la CEE es muy a menudo la ley del más fuerte. En la CEE no siempre predomina lo mejor, porque existen lógicos intereses sociales. Así, los belgas, neerlandeses y otros seguirán consumiendo sus grandes, redondas, vistosas pero insípidas uvas de invernadero, cuando son tan dulces, ricas y sabrosas las del sur mediterráneo. Y también otra fruta, deliciosa para los ojos, delicadamente colocada en cestitos y envuelta en plástico, pero que a la boca sabe a agua insípida tras una larga estancia en congeladores industriales. O nos obligarán a comer pan limpio, pero blando, envuelto en plástico, en vez del que cruje entre los dedos, o mejor, entre los dientes. Conseguirán suprimir, con el fin de obtener un mejor control sanitario, nuestras tradicionales matanzas caseras y sus festejos...

Pero es que, entre el agua de la fuente, clara y aparentemente pura, y el agua del grifo que sabe a cloro pero que está controlada... debemos elegir la segunda. Eso al menos a nivel oficial y administrativo.

Para los españoles, la exigencia de cambios en nuestra mentalidad, hábitos,

estructuras económicas, relaciones sociales, etc., será a veces penosa y difícil, pero, a largo plazo se conseguirá. A largo plazo igualmente, para el sector primario y de forma globalizada, pueden esperarse más beneficios que perjuicios, particularmente tras la integración completa. Esto es lo que piensan los especialistas, y pienso que no hay motivo para dudar de ello.

El FEDER: Algunas reflexiones sobre su futura aplicación en España

por Jordi Conejos i Sancho

La previsible adhesión española a las Comunidades Europeas, con fecha probable la del 1 de enero de 1986, abre la posibilidad a la economía española en su conjunto y a las Comunidades Autónomas en particular, de tener acceso a las ayudas existentes en materia de política regional comunitaria.

En la décima sesión de la Conferencia a nivel ministerial, en el curso de las negociaciones para la integración de España en la CEE, se llegó a un acuerdo en el capítulo de Política Regional, con fecha de 22 de marzo de 1982, en el sentido de que no hubiera ninguna medida transitoria y de que España, participará desde su adhesión, en el Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER).

Para que esta participación pueda hacerse efectiva, es necesario que los programas y proyectos presentados con objeto de recibir las ayudas de fondos estén enmarcados en los denominados Programas de Desarrollo Regional (PDR), de metodología comunitaria¹. Es preciso recordar que la Ley del Fondo de Compensación Interterritorial (FCI)² prevé que gradualmente y con plena vigencia a partir de 1987, las Comunidades Autónomas elaboren unos programas de desarrollo regional cuya metodología debe ajustarse a la empleada en las Comunidades Europeas.

Ante esta situación cabe plantearse dos hipótesis. La primera estaría configurada en los siguientes términos: independientemente de la obligación, a que alude la Ley del FCI, sólo estarían obligadas, a efectos de poder participar en la política regional comunitaria, aquellas Comunidades Autónomas que fueran susceptibles de recibir en su territorio las ayudas que se prevén en el Reglamento del FEDER³.

La segunda hipótesis estaría en la línea de no excluir a priori, a ninguna Comunidad Autónoma española, y hacer de esta manera a todas las Comunidades Autónomas potencialmente receptoras de las ayudas recogidas en el Reglamento del FEDER.

La solución ante esta disyuntiva, independientemente de criterios políticos e incluso ideológicos en la determinación de las prioridades en materia de la política

¹ «Diario Oficial de las Comunidades Europeas» n.º C 69/2 de 24 de marzo de 1976, L. 143/7 y L. 143/9 de 12 de junio de 1979.

² Ley 7/1984 de 31 de marzo. «B.O.E.» n.º 80 de 3 de abril 1984.

³ «Diario Oficial de las Comunidades Europeas», n.º L 169 de 19 de junio de 1984.

regional española, entendemos que deben circunscribirse en el ámbito de actuación que fija el Reglamento FEDER y la experiencia histórica de la política regional comunitaria.

El artículo tercero del Reglamento del FEDER expone que la misión del Fondo es la de contribuir a la corrección de los principales desequilibrios regionales de la Comunidad, potenciando el desarrollo y el reajuste estructural de las regiones atrasadas y la reconversión de las regiones industriales en declive. Vemos pues, que de forma clara y expresa, el nuevo reglamento contempla los problemas planteados en regiones industriales derivados de la fuerte recesión económica de los últimos años. Ello confirma la tendencia que ya se estaba produciendo en el seno de la política regional comunitaria⁴ que se manifiesta en la doble preocupación existente en el seno de las Comunidades, y muy en particular en la Comisión (Dirección General de Política Regional) de actuar en regiones denominadas tradicionalmente «menos desarrolladas» con problemas estructurales de desarrollo económico, y en regiones que si bien no pueden considerarse como «menos desarrolladas», los efectos de la crisis se han cernido de manera muy específica e intensa en sus respectivas economías.

Si bajo esta perspectiva analizamos la situación de las Comunidades Autónomas españolas en comparación con las del resto de las regiones comunitarias, podemos encuadrarlas a todas ellas como susceptibles de recibir las ayudas previstas a través del FEDER, ya que los indicadores económicos tradicionalmente empleados en este cometido, demuestran las profundas diferencias existentes entre las regiones comunitarias y las españolas. Así comprobamos, a partir del cuadro n.º 1, cómo las Comunidades Autónomas españolas se sitúan en términos del PIB per cápita, por debajo de la media comunitaria, sólo la Comunidad Autónoma de Madrid supera el 70 por 100 de la media de las Comunidades Europeas, quedando tan sólo por debajo de este nivel, las regiones griegas y a un nivel muy semejante al de la mayoría de las españolas, las regiones italianas que componen el Mezzogiorno, que son las que han canalizado la mayor parte de los recursos del FEDER desde su creación en 1975.

Sin entrar a fondo en cuestiones metodológicas sobre la validez del indicador económico utilizado, creo que es conveniente incidir, aunque sea de forma muy sucinta, en algunos aspectos. En primer lugar, el análisis de los datos del PIB per cápita para las regiones europeas en términos de poder de compra⁵, no difieren sustancialmente de los obtenidos en una unidad monetaria como ha sido la Unidad de Cuenta Europea (ECU).

En segundo lugar, si el análisis se realiza tomando el «indicador sintético» propuesto por la Comisión⁶ en el que, además de intervenir el PIB por persona ocupada y per cápita, juega un papel determinante la tasa de paro. La economía española presenta en la actualidad unas tasas de paro muy superiores a las comunitarias, haciendo que estas diferencias que existen entre las Comunidades Autónomas españolas y las regiones de la CEE se vean acrecentadas.

No cabe duda de que el hecho de poseer una tasa de desempleo mayor, todavía

⁴ En este sentido es de reseñar los diferentes programas específicos, «fuera de cuota» que se han venido realizando últimamente como son en territorios afectados por los problemas de reconversión naval de la siderurgia o del textil y de la confección («Diario Oficial de las Comunidades», n.º L 27 de 31 de enero de 1984.

⁵ EUROSTAT Comparaison en valeurs réelles des agrégats du SEC 1980, Año 1983.

⁶ Para una mayor información y detalle del mismo, consultar el «Deuxième rapport périodique sur la situation et l'évolution socio-économique des régions de la Communauté» publicado por la CCE. Año 1984.

refuerza más el argumento de que no han de establecerse apriorísticamente restricciones de entrada a determinadas Comunidades Autónomas, más si tenemos en cuenta que las Comunidades Autónomas españolas con PIB per cápita (o por persona ocupada) más elevado no han sido precisamente las que mejor han resistido a la crisis económica. Basta citar, por ejemplo, a Cataluña y el País Vasco, que tienen en la actualidad tasas de desempleo por encima de la media española. Aunque no debemos olvidar que Comunidades Autónomas como Andalucía o Extremadura, por citar sólo algunas, que cuentan con niveles de PIB per cápita inferiores a la media española, igualmente se sitúan con elevadas tasas de desempleo, muy superiores a la media española.

Otro aspecto de interés y que se traduce en el cambio experimentado en la Política Regional Comunitaria, a través del nuevo reglamento FEDER es el de la mayor comunitarización. Prueba evidente de este cambio, se constata en la sustitución del ya tradicional sistema de las cuotas fijas a cada Estado —que entró seriamente en crisis con la adhesión de Grecia a las Comunidades y en el no acuerdo alcanzado por los Estados Miembros de la parte de su cuota para 1982— por un sistema más abierto, de horquillas o de bandas indicativas, con un límite inferior y otro superior para cada Estado miembro.

Se pretende, de esta forma, primar a aquellos programas y proyectos presentados a la Comisión por los Estados respectivos, que posean los niveles

CUADRO 1

PIB PER CAPITA DE LAS REGIONES DE LA CEE Y DE LAS COMUNIDADES AUTONOMAS ESPAÑOLAS (AÑO 1981)

	ECUs	Indice PIB CEE—10= 100		ECUs	Indice PIB CEE—10= 100
CEE-10	8.148	100,00	ITALIA	5.554	68,16
RFA	9.948	129,09	Nord Ouest	6.835	83,89
Schleswig-Holstein .	8.609	105,66	Lombardia	7.278	89,32
Hamburg	17.190	210,97	Nord Est	5.947	72,99
Niedersachsen	8.732	107,17	Emilia-Romagna	7.031	86,29
Bremen	12.760	156,60	Centro	5.973	73,31
Nordrhein-Westfalen	9.683	118,84	Lazio	5.649	69,33
Hessen	10.294	126,34	Campania	3.826	46,96
Rheinland-Pfalz	9.376	115,07	Abruzzi-Molise	4.391	53,89
Baden-Wurtemberg.	10.384	125,44	Sud	3.719	45,64
Bayern	9.626	119,14	Sicilia	3.792	46,54
Saarland	9.292	114,04	Sardegna	3.967	48,69
Berlín Oeste	11.721	143,85	PAISES BAJOS	8.935	109,66
FRANCIA	9.529	116,95	Noord	11.049	135,60
Ile de France	13.482	165,95	Oost	7.522	92,32
Bassin Parisien	9.037	110,91	West	9.587	117,66
Nord-Pas-de-Calais .	8.366	102,68	Zuid	7.766	95,31
Est	9.345	114,69	BELGICA	8.749	107,38
Ouest	7.958	97,67	Flandes	8.681	106,54
Sud Ouest	7.999	98,17	Valonia	7.215	88,55
Centre Est	9.126	112,00	Bruselas	14.089	172,91
Méditerranée	8.140	103,22			

	ECUs	Indice PIB CEE—10= 100		ECUs	Indice PIB CEE—10= 100
LUXEMBURGO	9.501	116,61	ESPAÑA	4.316	52,97
			Andalucía	3.179	39,02
REINO UNIDO	8.043	98,71	Aragón	4.498	55,20
North	7.452	91,46	Asturias	4.296	52,72
Yorkshire-Humberside	7.401	90,83	Baleares	5.659	69,45
East Midlands	7.785	95,54	Canarias	4.172	51,20
East Anglia	7.629	93,63	Cantabria	4.275	52,47
South East	9.309	114,25	Castilla-La Mancha	3.282	40,28
South West	7.595	93,21	Castilla-León	3.655	44,86
West Midlands	7.183	88,16	Cataluña	5.441	66,78
North West	7.640	93,77	Extremadura	2.657	32,61
Wales	7.341	90,10	Galicia	3.445	42,28
Scotland	8.082	99,19	Madrid	5.727	70,29
Northern Ireland ...	5.518	67,72	Murcia	3.688	45,26
			Navarra	4.673	57,35
DINAMARCA	10.118	124,18	País Vasco	4.778	58,64
Hovedstad	12.229	150,09	La Rioja	4.637	56,91
Ost	8.759	107,50	Valencia	4.485	55,04
Vest	9.092	111,59			
GRECIA	3.391	41,62			
Voria	3.057	37,52			
Kentriki	3.677	45,13			
Anatolika	2.702	33,16			

NOTA: El PIB de las regiones comunitarias está a precios del mercado, y el de las CC.AA. españolas al coste de los factores.

El cambio utilizado, pesetas/ECUs, ha sido 102,68. Fuente: Banco de España.

FUENTE: EUROSTAT (datos facilitados por la Comisión de las Comunidades Europeas). Banco de Bilbao.

técnicos y de información exigidos, y que mejor se adecuen al espíritu de la política regional comunitaria. No cabe duda que la mayor participación que se desea conceder a los programas comunitarios y a los programas nacionales de interés comunitario persigue este objetivo. Estimándose en un 20 por 100 el nivel a alcanzar al final del tercer año (1987) del total de los recursos del FEDER. Es importante retener esta idea de programación cara a la futura incorporación española, y al importante esfuerzo a hacer por el conjunto de las Administraciones Públicas españolas, especialmente la Central y las de las Comunidades Autónomas; y la de comunitarización, esto es, que la política regional comunitaria no sea una política subsidiaria, y en ocasiones sustitutiva de la del Estado miembro, sino que tenga entidad propia. Esta característica distintiva es y ha de ser perfectamente compatible con otro principio fundamental —que igualmente queda recogido en el nuevo reglamento del FEDER— y es el de la coordinación de la política regional comunitaria con la del Estado miembro.

Hemos hablado al principio de la experiencia histórica de la utilización de los recursos del FEDER, su asignación a los Estados miembros y a las regiones de la Comunidad. Si el análisis lo efectuamos a partir de los Estados se observa una fuerte concentración de las ayudas FEDER a Italia, el Reino Unido y a Francia y a una cierta distancia, Grecia (no hay que olvidar que entró en enero de 1981), Irlanda y la

República Federal Alemana. Podemos afirmar que subyace la idea de favorecer más a Estados miembros como Italia y Grecia, que cuentan con niveles de vida situados por debajo de la media comunitaria, aunque es significativo el papel del Reino Unido, que cuenta casi con un 25 por 100 del total de ayudas del FEDER, ya que se puede considerar como un Estado industrializado, aunque no cabe duda de que el factor determinante en la concesión de las ayudas, ha sido la clara regresión de parte de sus grandes sectores industriales (ver cuadro n.º 2).

Es sin embargo mucho más interesante al objeto de la presente comunicación, realizar el análisis al nivel de las regiones comunitarias. Se ha escogido para este propósito el nivel I regional, que será el correspondiente al de las Comunidades Autónomas españolas, aunque hay que decir que la tipología regional de las Comunidades está todavía en permanente revisión, sobre todo para algún Estado como, por ejemplo, el Reino Unido.

Se ha hecho el ejercicio a través de la información que suministra el «Diario Oficial de las Comunidades», esto es, por el número de proyectos susceptibles de recibir recursos del FEDER, y no a través de las cuantías específicas. De todas maneras se observa en el cuadro n.º 2, una correspondencia entre proyectos y cuantía de los recursos suficientemente significativa para el objeto del presente estudio; a saber, que excepto en el caso de Italia, en el resto de los Estados son prácticamente todas las regiones las que reciben ayudas FEDER a programas y proyectos de inversión industrial o de servicios, o en infraestructuras. Como excepciones relevantes se han de destacar las siguientes: en Francia, la región de Ile de France, que corresponde a la área metropolitana de París; en Bélgica la región de Bruselas, con características parecidas a la región francesa; en la República Federal Alemana, la región de Hamburgo, con una extensión muy reducida e igualmente identificable con el área metropolitana de la ciudad hanseática; y en el caso del Reino Unido la región de East Anglia, región muy equilibrada desde un punto de vista económico, y con escasos problemas industriales y agrícolas, y la región de South East, a la cual pertenece Londres y su metrópoli, donde recayeron algunos proyectos de inversión con ayudas del FEDER, aunque su cifra es poco significativa si la comparamos con la del resto de las regiones británicas.

CUADRO 2
DISTRIBUCION DEL FEDER, 1975-1983

	N.º de proyectos		Importe de la inversión (millones ECU)		Importe de las ayudas (millones ECU)	
		%		%		%
BELGICA	346	1,62	568,79	0,81	79,57	0,85
DINAMARCA ..	661	3,10	473,32	0,65	100,09	1,07
R.F.A.	2.027	9,51	6.876,70	9,48	429,54	4,57
GRECIA	694	3,25	3.448,52	4,75	894,82	9,53
FRANCIA	3.647	17,10	11.107,43	15,31	1.436,53	13,30
IRLANDA	796	3,73	9.370,22	12,92	559,86	5,96
ITALIA	7.995	37,49	22.172,58	30,57	3.593,76	38,26
LUXEMBURGO.	9	0,04	39,93	0,06	7,11	0,08
PAISES BAJOS	65	0,32	659,32	0,91	118,60	1,26
REINO UNIDO .	5.084	23,84	17.797,91	24,54	2.171,78	23,12
COMUNIDAD ..	21.324	100,00	72.534,72	100,00	9.391,66	100,00

FUENTE: Elaboración propia a partir del Diario Oficial de las Comunidades Europeas.

El sector de la política tecnológica industrial en las regiones españolas...

El sector de la política tecnológica industrial en las regiones españolas...

El sector de la política tecnológica industrial en las regiones españolas...

El sector de la política tecnológica industrial en las regiones españolas...

El sector de la política tecnológica industrial en las regiones españolas...

El sector de la política tecnológica industrial en las regiones españolas...

El sector de la política tecnológica industrial en las regiones españolas...

El sector de la política tecnológica industrial en las regiones españolas...

Efectos de la política agraria común sobre la autonomía regional. Aplicación a Andalucía¹

por A. Rodero Franganillo, V. Theotonio Cáceres y
J. J. Romero Rodríguez

La política agraria común representa una cesión de las competencias de los países miembros y asimismo de sus Regiones; aunque también crea unas posibilidades diferentes para una política agraria regional.

En el caso español el doble proceso de organización de las Comunidades Autónomas y de la adhesión a la CEE, va a conducir a un proceso complejo, que lógicamente afectará al contenido de la política agraria de las Comunidades Autónomas.

1. LAS TRANSFERENCIAS DE COMPETENCIAS AGRARIAS A LA CEE

a) La reserva estatal en materia internacional

La Constitución reserva al Estado y al Gobierno Central la celebración de tratados por los que se transfiera a una institución internacional las competencias contenidas en el texto constitucional, el cumplimiento de estos tratados y de las decisiones de dichas instituciones internacionales.

Esta reserva estatal no impide que las Comunidades Autónomas tengan alguna función en los temas internacionales y en concreto en el tratado de adhesión a la CEE. Así, según los respectivos Estatutos, tienen derecho a ser informadas de las negociaciones con la CEE, Canarias, Madrid, Murcia y Navarra, sin que el Estado quede vinculado por este trámite informativo. Baleares, Cantabria, las dos Castillas, Extremadura y Galicia pueden instar la negociación y conclusión de tratados y convenios. Andalucía, Aragón, Asturias, Cataluña y País Vasco tienen derecho tanto a la información como a instar la negociación y conclusión de tratados y convenios. Los estatutos de las comunidades no citadas no prevén nada en relación con la CEE.

¹ Esta comunicación recoge algunas de las conclusiones de un trabajo de investigación finalizado en junio de 1984, que ha sido patrocinado por la Caja General de Ahorros y Monte de Piedad de Granada. El título del estudio es «Autonomía e Integración Europea: Un nuevo marco para la política agraria andaluza», y el equipo de trabajo ha estado constituido por los firmantes de la comunicación.

El Estatuto andaluz en concreto contiene un artículo, el 23, en relación con este tema, cuyo texto es el siguiente:

«Art. 23.1.—La Junta de Andalucía será informada, en la elaboración de los Tratados y Convenios Internacionales, así como de los proyectos de legislación aduanera, en cuanto afecten a materias de su específico interés.

2. La Comunidad Autónoma adoptará las medidas necesarias para la ejecución de los Tratados y Convenios Internacionales en lo que afecten a las materias atribuidas a su competencia según el presente Estatuto.»

Por tanto, durante el proceso de negociación, es posible y conveniente la intervención de las CC.AA. con carácter informativo, aunque sin intervención directa, claro está, en las negociaciones.

Una vez firmado el Tratado de adhesión, determinadas materias que entran en el campo de competencia de la CEE no podrán mantener su carácter de exclusivas en el conjunto de competencias de las CC.AA.

En efecto, el art. 38.4 del Tratado de Roma prevé la necesidad de que ciertas materias del campo agrario pasen a la órbita comunitaria:

«El funcionamiento y desarrollo del Mercado Común para los productos agrícolas deberán ir acompañados del establecimiento de una política agrícola común de los estados miembros.»

En esa línea el Tratado confiere a la Comunidad y a sus instituciones una amplia gama de competencias enunciadas principalmente en el art. 43, uno de los artículos con mayores atribuciones normativas a las instituciones comunitarias.

Efectivamente, la Comisión y el Consejo asumen en esta materia la práctica totalidad de las competencias que por su propia naturaleza de órganos comunitarios les corresponden de forma genérica, sin límite ni restricción alguna, ni concesión expresa a las competencias de los Estados miembros. Estos últimos participan en la elaboración de la política agrícola común sólo en la medida en que contribuyen a las decisiones del Consejo, que se toman por mayoría cualificada. Naturalmente, dado el modo gradual como opera el proceso de integración comunitaria, determinadas materias continuarán perteneciendo al ámbito nacional en tanto en cuanto no se hallen todavía expresamente reguladas por la normativa comunitaria.

Aunque a una C.A. pueda corresponderle la ejecución de los Reglamentos comunitarios, el Gobierno Central tiene la última responsabilidad de su cumplimiento.

No obstante, las normativas de desarrollo de las disposiciones comunitarias corresponden a la C.A. cuando su estatuto le reconozca esta potestad respecto al Gobierno Central.

En cualquier caso el interlocutor ante la CEE es el Estado miembro, de aquí que las competencias de las CC.AA. respecto a la normativa comunitaria no permitan en principio las relaciones oficiales Región-CEE, ni la exigencia de responsabilidad regional por parte del Mercado Común. Todo lo anterior corresponde, por tanto, a la distribución de competencias dentro del Estado Español en materias comunitarias y no a la distribución de competencias Regiones-CEE en el ámbito internacional.

b) Las competencias agrarias, en concreto

En cuanto a los citados aspectos agrarios, las competencias se pueden clasificar en tres grupos:

1.º) *La Comunidad Europea se reserva todas las competencias*, quedando a los Estados miembros (y «a fortiori» a las Regiones) únicamente acciones ejecutivas. Un ejemplo típico de este nivel es todo lo relacionado con las Organizaciones Comunes de Mercado.

Con relación al mercado interior, las normas sobre precios y su fijación para cada campaña corresponden a la CEE; estas disposiciones rigen en toda la Europa de los diez y queda claro que una Región no puede por sí misma establecer precios agrarios ni normas sobre ellos.

El incumplimiento de normas prevalentes de la CEE determinaría una penalización para el Estado miembro, que puede consistir en una reducción de las aportaciones del FEOGA-Garantía.

La intervención en los mercados queda también incluida en las reglamentaciones de las Organizaciones Comunes de Mercados. La ejecución en este terreno corresponde a los Estados miembros; nada impide que en lugar de éstos actúen órganos regionales. En Italia, por ejemplo, las Regiones son «el brazo operativo» de las intervenciones en los mercados agrarios.

Las operaciones de Comercio Exterior, sean importaciones o exportaciones, quedan también sometidas a los reglamentos de las O.C.M. Si en este terreno la intervención de las Regiones carece de sentido, hay un aspecto en el que es muy probable que existan iniciativas regionales: la promoción de exportaciones en sus distintas vertientes. Sin embargo, cuando revista la forma de ayudas y subvenciones se pueden vulnerar fácilmente las limitaciones del propio Tratado de Roma. Se puede afirmar, por lo tanto, que las Regiones tienen muy reducida su capacidad de actuar en el campo del comercio exterior, por lo que deben tener un especial cuidado en las decisiones que se relacionan con los mercados exteriores.

Aunque las O.C.M. han tendido a limitar la posibilidad de una política regional agraria, los efectos no son idénticos en todos los países: mientras en Italia las Regiones no tienen ninguna competencia en materia de precios, mercados y comercio, en Alemania los *Laender* tienen alguna posibilidad de influir en estos temas a través del Ministro correspondiente.

Además, la normativa comunitaria ha servido como pretexto para un reforzamiento de la centralización en el campo de la política agraria en algunos países; como ha sucedido en Italia, donde ha llevado a un doble proceso de descentralización y posterior centralización de las competencias agrarias.

2.º) *La Comunidad y el Estado miembro se reparten las competencias* y lo mismo sucede con la financiación de estas medidas. En este caso a la Región pueden corresponderle las competencias nacionales, aunque no como interlocutor oficial de la CEE; el nivel de participación regional depende de las normas estatales no de las Comunitarias. Ejemplo de esta situación se encuentra en el terreno correspondiente a las medidas socioestructurales.

Dado el papel reservado a la CEE en la política de reforma de las estructuras agrarias: Promoción, programación y financiación de aquélla, se podría afirmar que la política estructural no tiene carácter vinculante para los Estados ni para las Regiones.

La política socioestructural de la CEE utiliza fundamentalmente incentivos (ayudas, subvenciones y otros medios financieros, etc.) y programas coordinados de actuación (creación de infraestructuras y estímulos diversos), para alcanzar los objetivos de reformas de estructuras. Los Estados miembros tienen derecho a estos beneficios si así lo desean, pero naturalmente su política agraria debe seguir entonces los cauces marcados por la normativa comunitaria; no obstante, no es imposible que un Estado mantenga una política propia de carácter estructural sin ninguna cortapisa, salvo en lo que se refiere a las limitaciones de producción incluidas en la PAC. Esto mismo se puede aplicar a las Regiones, en la medida en que sus competencias den cabida a una política agraria.

Por otra parte, la necesidad de un depósito previo de proyectos para obtener ciertas ayudas agrarias a la CEE, da un papel importante a los Gobiernos Regionales.

Los programas citados representan un principio de compromiso para los Estados en los que se aplique el programa correspondiente, lo que igualmente se puede extender a las Regiones beneficiarias.

En general se puede afirmar que la gestión o aplicación de esta política suele realizarse por las Regiones, dado su evidente carácter territorial. Esto depende, sin embargo, del grado de autonomía de las Regiones afectadas, lo cual a su vez depende del sistema de organización territorial del Estado correspondiente.

3.º) *Un tercer grupo de cuestiones agrarias lo forman aquellas en las que el Estado miembro tiene las competencias totales*, limitadas únicamente por los artículos 92 y 93 del Tratado (*Ayudas concedidas por los Estados*). Si la estructura política del Estado lo permite, la Región puede tener autonomía plena en estos casos. Los ejemplos de este nivel corresponden a algunos tipos de *ayudas* a los agricultores o al sector agrario.

Hay que distinguir entre dos tipos de ayudas: a la producción y a la inversión.

Las *ayudas a la producción* cuando se trata de productos que tienen precios de garantía o equivalentes, están prohibidas puesto que provocan aumentos de producción que pueden crear excedentes elevando los costes de la PAC.

Existen también ciertos bienes agrarios que reciben una ayuda comunitaria, por ejemplo, el aceite de oliva, que es incompatible con cualquier apoyo estatal o regional suplementario, ya que provocaría distorsiones espaciales de su producción.

Las *ayudas bien a la inversión, bien a la financiación* de las reformas estructurales, están conformes en principio con la normativa de la Comunidad. Ejemplos claros de ayudas regionales que no han planteado problemas son: a la transformación de productos agrarios; a la construcción de mataderos, bodegas, almazaras, almacenes frigoríficos; a inversiones en zonas de montaña; a la puesta en marcha de cooperativas y otras semejantes.

En todos los casos citados hay que tener en cuenta que es precisa una coordinación de las ayudas comunitarias, estatales y regionales para evitar un nivel de subvención excesivo.

Por tanto en el terreno de las ayudas a la inversión, las Regiones tienen bastantes posibilidades de actuación, siempre que se mantengan en el marco establecido por la PAC; no obstante se podría decir que esta capacidad de acción no da pie a una política propia e independiente.

c) El Caso de Andalucía

En relación con Andalucía no pensamos que sea verosímil, en la hipótesis de adhesión a la CEE, un vaciamiento ulterior de las competencias asumidas hasta el momento: Primero, por el hecho de que la normativa básica (Constitución y Estatutos) reserva para el Estado las competencias de ordenación general de la Economía, y de las relaciones internacionales, y garantiza la unidad de mercado. Pero además, porque ya en los propios decretos de transferencia se incluyen determinadas cláusulas de reserva estatal en todas y cada una de las competencias traspasadas. Así, en el caso de Andalucía, se reserva al Estado (en general Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación): «Las relaciones internacionales en materia de producción vegetal»; «Las relaciones internacionales en materia de producción animal»; «La reglamentación y desarrollo de los libros y registros genealógicos»; «La legislación básica, planificación general y coordinación en materia de sanidad animal»; «La legislación básica, planificación general y coordinación en materia de ordenación de la oferta», etc.

Todas ellas son materias que, en su día, serán sometidas a la normativa comunitaria y que al estar reservadas al Estado no van a sufrir un proceso de «cesión» a las CC.AA. y «recuperación» posterior.

En conclusión, aunque la política de precios y mercados pueda limitar en algunos aspectos la autonomía de Andalucía en materias agrarias, en general afecta a competencias del Gobierno Central no transferibles. Por el contrario la política de estructuras permite un amplio campo de acción a la política agraria andaluza, por lo que en conjunto no se puede afirmar que existan limitaciones legales que impidan su realización.

2. POSIBILIDADES DE UNA POLÍTICA AGRARIA DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA ANDALUZA

La pregunta central que nos planteamos en esta comunicación se refiere a la capacidad que la Comunidad Autónoma de Andalucía en particular, y las restantes CC.AA. en general, tendrán para realizar una *política agraria* a partir del doble proceso de regionalización del Estado y de adhesión a la CEE.

En el primer aspecto, a pesar de las características restrictivas de las transferencias agrarias a la Comunidad Autónoma andaluza, creemos que la *Administración Autónoma tiene ya de hecho en sus manos importantes instrumentos para desarrollar una política agraria*.

En efecto, en el campo de la política de estructuras el Gobierno andaluz tiene competencias para llevar adelante un programa ambicioso, como, por ejemplo, se desprende de la Ley de Reforma Agraria y del Plan Económico para Andalucía que constituyen instrumentos importantes de política agraria.

La existencia de competencias y medios humanos y financieros permite una acción política en el sector, aunque la capacidad legislativa no alcance los techos estatutarios.

Por otra parte la PAC deja un amplio campo de acción a los Estados miembros, y en su caso a las Regiones o Nacionalidades, principalmente en el campo de dicha política de estructuras.

La conclusión que obtenemos es por lo tanto que *sí* es posible una *política agraria* de la C.A. andaluza. Esta afirmación que mantenemos sin reservas, no implica lógicamente que dicha política no tenga ningún límite: la política de precios y mercados, tanto en el momento de la incorporación a la CEE, como en la actualidad por disposición de la Constitución española, queda fuera de las competencias regionales; igualmente existen otras reservas al Estado, especialmente en lo que afecta a la Ordenación General de la Economía Española, que establecen la frontera de la actuación regional, pero que no llegan a eliminar la posibilidad de una política agraria autónoma.

De todas formas conviene tener en cuenta que las transferencias agrarias a la C.A. andaluza tienen dos importantes características restrictivas: 1.^o) que no alcanzan el techo de competencias contenidas en el Estatuto de Andalucía; 2.^o) que en los temas de producción vegetal y animal se mantiene vigente la legislación estatal precedente y la capacidad legislativa futura del Gobierno Central.

Todo esto constituye el marco jurídico, que en la práctica podría hacer inviable la política agraria del Gobierno Andaluz si no se dan ciertas condiciones.

La primera de ellas consiste en la voluntad política del Gobierno Central de no frenar, sino fomentar la actividad regional en materias agrarias. Las alternativas de regionalización y centralización que se pueden producir en el futuro, condicionan lógicamente la realización de la política agraria ya que podrían hacerla inviable si se limitasen fuertemente los medios financieros, sobre todo en lo que se refiere a las inversiones agrarias. Por esto, aun afirmando de nuevo la posibilidad de una política agraria regional, dudamos que ésta sea factible sin una colaboración de las CC.AA. con el Gobierno Central.

En segundo lugar habría que citar la capacidad de iniciativa regional en este campo. Puesto que los aspectos legales hacen posible la política regional en materias agrarias, pasada la inicial etapa de organización de la administración autonómica, será el auténtico interés por los temas agrarios lo que determinará la puesta en marcha de dicha política. No hay que olvidar que esta inquietud no se refiere sólo a los políticos, se trata realmente de un proyecto que en muchas CC.AA. debe incorporar a importantes grupos de la sociedad, debiendo venir la respuesta de todos estos niveles.

En el caso de Andalucía existe una voluntad política de la Junta para realizar una política agraria, que viene justificada no sólo por razones políticas, sino también por las razones objetivas de la importancia del sector agrario en la economía andaluza.

También hay que tener en cuenta la necesidad de una coordinación de las políticas agrarias de las distintas CC.AA. unida a la colaboración con el Gobierno Central, indispensables no sólo por razones internas, sino además para potenciar el papel de la agricultura española ante la CEE. La dinámica actual de la construcción de un Estado autonómico hace difícil, sin embargo, esta colaboración interregional.

Los recursos disponibles también condicionan los resultados de la actividad agraria autonómica. Contar con un personal suficiente en cantidad y formación, una organización administrativa que permita una utilización eficiente de los recursos y naturalmente unos medios financieros que dejen a los Gobiernos regionales la capacidad de emprender una política agrícola, resultan indispensables para poder realizarla.

Por último no hay que olvidar que el carácter disperso y fragmentario de las medidas socioestructurales de la CEE, así como el limitado montante de sus ayudas,

aconseja no subordinar la política agraria de estructuras de las CC.AA. a los planteamientos comunitarios. Con respecto a Andalucía, aunque naturalmente aprovechando todas las virtualidades que ofrezca la CEE en relación a sus objetivos, creemos que debe completarse un plan global de política agraria, en el marco de la ordenación económica nacional.

Los efectos de la política de expansión de los cultivos marinos en Europa sobre el desarrollo de la acuicultura en Galicia

por Xulio X. Pardellas de Blas

1. EL MARCO SOCIOECONÓMICO GENERAL DE LOS CULTIVOS MARINOS EN GALICIA

Las extraordinarias condiciones biológicas de las rías gallegas permiten que en estas áreas se concentre hoy día la mayor parte de las instalaciones de acuicultura marina de España, así como la explotación comercial de las bancos naturales de moluscos bivalvos.

Tomando en consideración los parámetros espacial y climático, las actividades se distribuyen de forma muy desigual, influyendo en el primero las diferencias topográficas y oceanográficas-climáticas, y en el segundo las relaciones con la actividad pesquera de las comunidades costeras y niveles de dedicación a una u otra.

Especialmente, se puede observar una divergencia importante al norte de la ría de Noya, que separaría la zona donde se está favoreciendo el cultivo de moluscos, bien en parques sobre el propio fondo, bien en viveros flotantes, y más, por el contrario, al de crustáceos y/o gusanos de agua dulce, especies pecúlitas, legadas hacia Ribadeo, y las rías bajas, con variedades más o menos consuetas a la anterior.

Esobviamente, la clasificación se puede hacer sencilla y debe hacerse en función de un número mayor de variables. En cualquier caso, considerando solamente la población activa, el número de establecimientos de cultivo, su producción y su valor, se puede proponer como áreas de interés general preferente las rías de Vigo y Arousa, no tanto medio las de Pontevedra y Noia, y finalmente de interés secundario la franja costera desde Fisterra hasta Ribadeo. Obviamente, con los datos actuales y sólo pensando en absoluto en importancia potencial y/o futura que trasgamos más adelante.

Como se define en la tabla 1 la población activa directamente implicada en la acuicultura de moluscos, estimada para 1982, era de 45.213 personas, que en mayor o menor grado dedicaban una parte de su fuerza de trabajo a esta actividad. De ese total, correspondía un 37,3 por 100 al área que consideramos preferente (rías de Vigo y Arousa), un 12 por 100 al área de interés medio (rías de Pontevedra y Noia) y finalmente, un 5,7 por 10 al área de interés secundario.

Los efectos de la política de expansión de los cultivos marinos en Europa sobre el desarrollo de la acuicultura en Galicia

por Xulio X. Pardellas de Blas

1. EL MARCO SOCIOECONOMICO GENERAL DE LOS CULTIVOS MARINOS EN GALICIA

Las extraordinarias condiciones bioecológicas de las rías gallegas permiten que en estas áreas se concentre hoy día la mayor parte de las instalaciones de acuicultura marina de España, así como la explotación comercial de los bancos naturales de moluscos bivalvos.

Tomando en consideración los parámetros espacial y económico, las actividades se distribuyen de forma muy desigual, influyendo en el primero las diferencias topográficas y oceanográfico-climáticas, y en el segundo las relaciones con la actividad pesquera de las comunidades costeras y su tasa de dedicación a una u otra.

Espacialmente, se puede trazar una división imaginaria al norte de la ría de Noia, que separaría la franja costera menos favorable al cultivo de moluscos, bien en parques sobre el propio fondo, bien en viveros flotantes, y más, por el contrario, al de crustáceos y/o determinadas especies piscícolas, llegando hasta Ribadeo, y las rías bajas, con características más o menos contrarias a la anterior.

Económicamente, la clasificación es mucho menos sencilla y debe hacerse en función de un número mayor de subparámetros. En esquema y considerando solamente la población activa, el número de establecimientos de cultivo, su producción y su valor, podemos proponer como áreas de interés acuícola preferente las rías de Vigo y Arousa, de interés medio las de Pontevedra y Noia, y finalmente de interés secundario la franja costera desde Finisterre hasta Ribadeo. Obviamente, con los datos actuales y sin presuponer en absoluto su importancia potencial y/o futura que trataremos más adelante.

Como se deduce de la tabla 1 la población activa directamente implicada en la acuicultura de moluscos, estimada para 1982, era de 46.215 personas, que en mayor o menor grado dedicaban una parte de su fuerza de trabajo a esta actividad. De este total, correspondía un 87,3 por 100 al área que consideramos preferente (rías de Vigo y Arousa), un 12 por 100 al área de interés medio (rías de Pontevedra y Noia) y finalmente, un 0,7 por 10 al área de interés secundario.

TABLA 1
POBLACION ACTIVA, PRODUCCION E INGRESOS DEL SECTOR ACUICOLA EN LAS RIAS GALLEGAS
(Datos de la campaña 1981-82)

Mariscadores	Trabaj. bateas	N.º de bateas	Tm. mejillón	Tm. berberecho	Tm. almeja	Ptas. totales (millones)
AREA 1: VIGO-AROUSA	29.155	2.804	168.240	2.548	1.076	6.613
AREA 2: PONTEVEDRA-NOIA	3.888	418	25.080	2.900	918	1.677
AREA 3: FINISTERRE-RIBADEO	—	71	4.260	121	33	186
TOTAL GALICIA	33.043	3.293	197.580	5.569	2.027	8.476 (*)

(*) A esta cantidad deberían añadirse 180-200 millones de ptas. más, como estimación del valor de la producción ostrícola, hoy apenas relevante en el conjunto. FUENTE: Elaboración propia a partir de los carnets de mariscadores y partes de venta en lonja de las Cofradías. Los datos referidos a las bateas fueron estimados a partir del Censo de Bateas (1982) realizado por F. PORTA, del Gabinete Técnico de la Consejería de Agricultura, Pesca y Alimentación.

Evidentemente ésta es una afirmación sobre los datos oficiales, donde, por ejemplo, no constan carnets de mariscadores en las rías de Coruña, Ferrol o Betanzos, donde de hecho hay mariscadores aunque no figuren en el censo o éste no se elabore, lo que indica que tales cifras no pasan de ser una aproximación no demasiado rigurosa a la realidad.

Algo análogo sucede con las cifras relativas a la producción, tanto física como en pesetas, que muestran la venta en lonjas y puntos controlados de 7.596 Tm de moluscos bivalvos de fondo (berberecho y almeja) en toda Galicia, que comparadas con los 83 millones de m² de bancos naturales que aparecen como concesiones administrativas a las Cofradías, nos daría un rendimiento de menos de 100 gr/m², lo que, aun teniendo en cuenta la necesidad de considerar otros parámetros para hablar de rendimientos, resulta a todas luces irrisorio e inutiliza los datos anteriores para un estudio riguroso del sector.

Algo más fiables son las estimaciones referidas a la producción de mejillón cultivado en bateas, por cuanto el censo fue realizado con seriedad y la producción media por vivero, según todos los indicios, se aproxima fehacientemente a la realidad. Esto nos indica que existe en Galicia un sector acuícola técnica y económicamente importante, y de gran relevancia a nivel mundial, donde las últimas estimaciones de la FAO nos asignaban una cuota próxima al 70 por 100 de la producción total de este bivalvo.

Lógicamente, es en la organización empresarial y asociativa dentro del sector, donde debemos estudiar las posibilidades de mejora y modernización del mismo, así como aplicar las necesarias medidas correctoras en orden a solucionar los problemas y obstáculos a su desarrollo.

Por lo que respecta a los bancos y parques de fondo potencialmente cultivables es de notar un bajísimo nivel organizativo, que quizás tenga su origen en la incapacidad de las Cofradías para estructurar un modelo válido de explotación en las concesiones de bancos productivos de las que son titulares desde principio de la década de los 70, no habiendo conseguido la mayoría de las actuales agrupaciones de mariscadores superar el nivel elemental de la accesibilidad al recurso.

Tampoco han ido las agrupaciones de bateiros mucho más allá de la simple venta en común a los conserveros y depurador, que posteriormente elaboran y comercializan el mejillón, existiendo una alta tasa de explotaciones familiares con 2-3 bateas (casi el 94 por 100 del total de propietarios según un estudio realizado en 1976 para la ría de Arousa¹), con un nivel tecnológico y de rendimientos aceptable, pero acusando una estructura socioeconómica claramente artesanal y de la que apenas hay estudios serios.

2. EL MARCO JURIDICO Y ADMINISTRATIVO

De acuerdo con el artículo 148 de la Constitución española y por el Real Decreto 3318/1982, de 24 de julio, fueron transferidas a la Comunidad Autónoma Gallega las competencias sobre pesca en aguas interiores, marisqueo, acuicultura y Cofradías de Pescadores, correspondiendo desde el 1 de julio de 1982, fecha en que entraron en vigor las transferencias, a la Xunta de Galicia y al Parlamento Galego el

¹ X. M. BEIRAS y X. X. PARDELLAS: *Posibilidades y limitaciones del Polo de Desarrollo de Vilagarcía: estudio del sector marisquero*. Santiago, 1976.

desarrollo de las mismas, con los Decretos, Ordenes y Leyes que sean considerados necesarios para facilitar la actividad económica y la modernización del sector.

Por su parte, la Ley 23/1984, de 25 de junio, de Cultivos Marinos, vino a establecer el marco legislativo en el que deberán encuadrarse las anteriores —a emitir por las Comunidades Autónomas que tengan competencias marinas—, derogando en gran parte y sustituyendo a nivel de todo el Estado a la anterior ley 19/1969, de 30 de junio, de Ordenación Marisquera.

Sin entrar en un estudio comparativo con la legislación europea, que no tendría cabida en esta breve comunicación, y tomando en consideración solamente el apoyo normativo que desde el punto de vista socioeconómico sería necesario para facilitar y/o promover el desarrollo del sector, pueden hacerse dos comentarios básicos a la situación actual.

En primer lugar, destacar la necesidad de una norma coordinadora, que respetando los ámbitos de aplicación de cada instancia administrativa, favorezca e incluso regule la operatividad y eficacia de todas las que puedan incidir con cierta relevancia en el desarrollo de las actividades pesqueras y del cultivo de las rías. Esta coordinación es imprescindible, por ejemplo, en los ámbitos de competencia común sobre el sector de Ayuntamientos, Juntas de Puertos y Cofradías de Pescadores, éstas últimas reguladas por el Real Decreto 670/1978, de 11 de marzo, que las transformó en Corporaciones de Derecho Público, que actúan como órganos de consulta y colaboración con la Administración sobre temas de interés general referentes a la actividad pesquera, separándolas claramente de los sindicatos y de las agrupaciones de productores, pero en las que de hecho subsiste un funcionamiento confuso por la coincidencia espacial de esas entidades, que precisa con urgencia una clarificación legislativa.

En segundo lugar, llamar la atención sobre la diferencia jurídica, y sobre todo en cuanto a su operatividad económica, entre decretos y leyes definidores y dinamizadores, cuya incidencia sobre el sector puede ser positiva o negativa, modernizadora o retardatoria, según que la política a aplicar responda a unos intereses precisos a medio y largo plazo, o vaya a remolque de las presiones sociales ante cada coyuntura temporal.

Un elemental estudio de la legislación citada, revela ya a primera vista la carencia de la parte y desarrollo dinamizador, sin duda el de mayor relevancia desde la óptica socioeconómica, por cuanto resulta ser en los sistemas de mercado el indicador básico de la existencia o no de correspondencia entre el regulamiento de las relaciones sociales y económicas en un país y estadios de desarrollo tecnológico que tenga alcanzado, o lo que viene a ser lo mismo, entre el marco jurídico y la dinámica económica.

La política de la CEE, como veremos inmediatamente, tiende a establecer mucho más reglas y normas dinamizadoras que definidoras, limitando éstas a su papel clarificador respecto a situaciones de multiespecificidad que pudiesen obstaculizar la aplicación correcta de las anteriores.

3. LA POLÍTICA ECONOMICA DE LA CEE Y LAS CONSECUENCIAS DE LA MISMA

Ya en 1957, el Tratado de Roma preveía la elaboración de una política común para la pesca, en el marco de la «Europa Verde», es decir, de la política agrícola

común. Con la entrada en 1973 de Dinamarca, Irlanda y el Reino Unido, con una actividad pesquera muy superior a la de los inicialmente miembros, se acentúa la necesidad de tal política común, cuyas bases ya comienzan a establecerse en el Reglamento (CEE) n.º 101/76, de 19 de enero, donde se prevén acciones comunes con la posibilidad de ser financiadas por el F.E.O.G.A. (Fondo Europeo de Orientación y Garantía Agrícola), insertándose en programas de orientación plurianuales.

Habrà que esperar a 1983, concretamente, a la publicación del Reglamento (CEE) n.º 2908/83, de 4 de octubre, para que esa política común establezca objetivos de tipo general y se contemple con prioridad el desarrollo de la acuicultura, con un apoyo preferencial a su potenciación en las regiones y zonas más atrasadas de la CEE, como es el caso del sur de Italia, oeste de Francia y Grecia.

Este último reglamento fija las características de los programas plurianuales subvencionados, que deben, comportar un análisis pormenorizado de la situación socioeconómica de partida, un conjunto de objetivos y un inventario de métodos, acciones y medios que se pondrían en funcionamiento para llevar a término los anteriores, en especial para conseguir en líneas generales una producción significativa y económicamente rentable de peces, crustáceos y moluscos.

La propuesta al Consejo para instituir los Programas Mediterráneos Integrados [COM 983) 641 final] especifica aún más las ayudas para proyectos de acuicultura en las regiones citadas, con ayudas de hasta el 75 por 100 de la inversión para Grecia, el 65 por 100 en Italia y el 50 por 100 en Francia, y una participación financiera por el beneficiario del 10 por 100 como mínimo. Por su parte, los programas deben delimitar las zonas de inversión y la designación de áreas de desarrollo prioritario, describir los métodos de cultivo con ayuda preferencial y estimar los efectos sobre la situación general de las regiones, sobre el empleo directo e indirecto y sus relaciones con los programas paralelos de desarrollo regional.

Finalmente, las ayudas del Fondo, contempladas en esta propuesta irán prioritariamente a los proyectos piloto y a los que mejoren las calidades ofrecidas al consumidor, así como a quienes estén adheridos a una organización de productores.

Un breve repaso a las especies producidas en aquellos países, y que en el borrador de propuestas de los Estados miembros, dentro de los Programas Mediterráneos Integrados, aparecen citadas como objetivos de cultivo, nos darán ya los primeros indicios para determinar los efectos y consecuencias de esta política sobre el futuro de nuestra acuicultura.

Por lo que respecta a peces, prácticamente toda Europa cultiva salmónidos, siendo de esperar un incremento en su producción, así como en la de lubinas y rodaballos, propuestos en los programas de Francia e Italia. En moluscos, todos los países mediterráneos prevén incrementar el cultivo de la ostra, introduciendo también la miticultura y el cultivo de almejas sobre fondos arenosos controlados.

Dado el relativamente corto ciclo biológico de estas especies y las limitadas inversiones, tanto de infraestructura como de instalaciones, que precisa su cultivo, podemos estimar la aparición de resultados a muy corto plazo, y de hecho alguna propuesta contempla experiencias piloto a tres años, introduciendo mecanismos de corrección ya a partir del segundo año.

Con esta política de desarrollo de los cultivos en Europa y a la vista de la situación general del sector correspondiente en Galicia, podemos prever dos tipos de efectos sobre nuestra acuicultura a medio plazo y uno más general a largo plazo, obviamente relacionado con los anteriores.

En el plano socioeconómico-legal y debido a la potenciación comunitaria de las organizaciones de productores, es de esperar que los resultados de los Programas Mediterráneos Integrados fijen normas comunes de producción y comercialización, apoyadas y financiadas por el FEOGA, que en un principio afectarían solamente a los mercados internos de los países, pero, precisamente a causa del bajo nivel organizativo de nuestros cultivadores, en muy poco tiempo estaríamos obligados a aceptar aquella disciplina para evitar perturbaciones en el mercado general de la CEE.

En el plano económico-comercial es evidente ya nuestra posición de inferioridad, al no contar con calidades homologadas y áreas de mercado donde sean aceptadas. Justamente, una de las preferencias para las ayudas citadas en los programas mediterráneos contempla la homologación de calidades y las inversiones empresariales tendentes a mejorar el producto ofrecido al consumidor, lo que supone ya a medio plazo una estabilización del mercado alrededor de unas calidades definidas y muy probablemente con denominaciones de origen protegidas, carrera en la que nuestra acuicultura parte como virtual perdedora.

La situación actual de nuestra acuicultura tiende a producir poco y caro en lo que se refiere a las especies de fondo, y con relativa competitividad en las cultivadas a flote, mejillón y ostra, con clara ventaja para el primero. No es tampoco difícil predecir, ante la dinámica que puede tomar la CEE en este sector, que a largo plazo —y si la Administración de nuestro país no se plantea urgentes medidas correctoras—, el marisqueo tradicional, potencial acuicultura extensiva sobre fondos arenosos, quede limitado a una actividad absolutamente marginal que ofrece al mercado un producto, sin duda de excelente calidad, pero nada competitivo con el presentado por otros países de la CEE, más barato, con denominación de origen y calidades homologadas.

Menos drástico, pero de características semejantes, puede ser el caso de la ostricultura, cuyo mercado está siendo afectado por la presentación equívoca de especies no autóctonas de Galicia, que confunden al consumidor y que también presumiblemente serán objeto de normativización dentro de la CEE por las organizaciones de productores.

Por último, la mitilicultura tiene todas las posibilidades de seguir siendo el cultivo de mayor relevancia en Galicia, al existir una cierta organización entre sus productores y presentar ya unos niveles aceptables de homologación de calidad y origen, que pueden ser mejorados y orientados hacia mercados fijos para ampliar su disciplina al resto de la CEE.

Las consecuencias de todo lo anterior, por obvias, no deben dejar de expresarse aquí. La acuicultura de Galicia tendería a limitarse a un monocultivo, el mejillón, casualmente el de más baja cotización del mercado, con la eventual ampliación de algunos bivalvos cultivados a flote, ostra, vieira, zamburifa, y el siempre incierto éxito de la piscicultura, bien a flote, bien en instalaciones terrestres, que todavía se encuentra en su estadio más elemental de experimentación industrial.

La industria carbonífera de la Comunidad y su incidencia nacional en el sector: el carbón asturiano

por José Luis Marrón Jaquete y Miguel A. Alvarez Areces

1. EL MERCADO DEL CARBÓN Y SUS PERSPECTIVAS

La brusca elevación de los precios del petróleo en 1973 y 1979, desencadenó, como es conocido, un proceso de amplia recesión económica, caracterizada por tensiones inflacionistas fuertes y presencia de desajustes en las balanzas de pagos, en convivencia con incrementos en los niveles de desempleo.

El consumo de energía primaria por unidad de PIB disminuyó entre 1973 y 1982 en un 15% en el conjunto de la OCDE, y al igual que con otros minerales, la de carbón, alterando las previsiones realizadas durante los setenta, no dejó de caer durante la actual década. Particularmente, en el período que se abre en 1980, la producción de carbón disminuyó su ritmo productivo, los stocks alcanzaron niveles sin precedentes y consecuentemente los precios sufrieron una baja considerable en los mercados internacionales.

Conviene precisar, sin embargo, el cuadro descrito y su consecuencia última: los precios no pertenecen en exclusividad al mercado del carbón. De hecho todas las demás fuentes de energía primaria mantienen precios más bajos en la década actual.

Las industrias carboníferas más afectadas han sido las de la Comunidad Económica Europea (CEE) y particularmente las de Francia, Alemania y Reino Unido. Los Gobiernos de estos tres países, a pesar de las importantes subvenciones concedidas para compensar la diferencia entre los costes de producción y los precios, habían proyectado a principios de los 80 un incremento sensible, tanto de la producción como del consumo de carbón. Con la caída del precio de referencia (internacional) su diferencia respecto a los costes de la producción nacional se hace más profunda, originando una intervención financiera cada vez mayor, para que las empresas puedan sobrevivir.

Alemania y Reino Unido reorientaron la estrategia productiva de sus empresas nacionales: RUHRKOLE y NATIONAL COAL BOARD, ajustándola a la demanda, al objeto de atemperar la costosa financiación y junto a ellos, el resto de países de la OCDE modificaron las previsiones establecidas para el carbón y su papel en el panel energético en el escenario del año 2000.

El impacto de este cambio de perspectiva a largo plazo se observa del examen del estudio realizado por el Secretariado de la Comisión Económica para Europa de la ONU¹ en una fecha tan próxima como 1983 y su contraste con las previsiones más recientes de la OCDE, fechado en abril del presente año. La reducción de las expectativas del comercio del carbón, especialmente sobre los países de la CEE resulta espectacular.

En el estudio de la Agencia Internacional de la Energía (AIE)² se contempla una tendencia sostenida hacia la reducción de la producción, la demanda y el consumo de carbón en Europa, y principalmente en los países de la Comunidad Económica Europea.

En términos absolutos, la mayor disminución de la demanda se producirá, por este orden, en Francia, RFA, Italia y Reino Unido. Únicamente en el caso de Italia se prevé que al bajón a 1990 suceda una década, hasta el año 2000 de claro signo positivo.

En relación a la producción, la caída más fuerte se produciría en el Reino Unido, Francia y R. F. Alemana, mientras que en lo referente a las importaciones, Francia, Alemania y Países Bajos presentan las cifras más bajas para la totalidad del período, al horizonte año 2000, mientras que Italia a la cabeza del descenso a 1990, cambia su signo en la última década del siglo.

La disminución de la demanda en los países de la CEE se cifra en 80 MTec (19,07%) en 1990 y 108,5 MTec (21,3%) para el año 2000; la de la producción se situaría en 40,1 MTec (14,03%) para 1990 y 57,9 MTec (19,17%) para el 2000; la de las importaciones en 45,3 MTec (29,26%) en 1990 y 52,0 MTec (24,27%) en el año 2000; por último, las exportaciones experimentarían un descenso de 5,4 MTec (25,6%) en 1990 y de 2,2 MTec (20,56%) en el 2000.

En resumen, en menos de dos años (1983-1984) las perspectivas del carbón al horizonte del año 2000 han sido revisadas a la baja en numerosos países, alcanzando en algunos casos, proporciones muy notables, especialmente entre los países de la CEE.

En 1990 la demanda mundial de carbón se situaría en 3.694 MTec y en el 2000 en 4.699 MTec, lo que representa una disminución del 4,4% y 7%, respectivamente, sobre las previsiones de principios de 1983. Las exportaciones y las importaciones experimentarían también un descenso considerable.

El diferente ritmo de descenso entre la demanda y la producción de carbón, produciría, al ser superior la primera, un excedente de las disponibilidades del mineral en los mercados internacionales: 72 MTec en 1990 y 210 MTec en el año 2000; situación que de no surgir nuevas posibilidades de utilización para reabsorber o mitigar el excedente, puede abocar a una situación dominada por una fuerte competencia entre los exportadores con efectos a la baja sobre los precios internacionales del carbón y como efecto final sobre los productores, una infrautilización de la capacidad potencial de producción y una concentración de la actividad en los pozos y minas en los que los costos de producción son menos elevados.

Las previsiones efectuadas en la década de los 70 se aparecen ahora como exageradamente optimistas. Las valoraciones del estudio mundial de carbón (WOCOL) situaban las necesidades globales de importación para el año 2000 entre

¹ COMMISSION ECONOMIQUE POUR L'EUROPE (ONU): *El Comercio Mundial del Carbón hasta el año 2000*. (COAL/WP.1/WP.1/R.83) Add.1-1983.

² *Politiques y perspectives charbonnières des pays membres de l'AIE*. Examen 1983. AIE-OCDE, París, 1984.

560 y 980 MTec. El incremento de las importaciones en un 3,8% en el período 1973-1980 dió lugar a unas previsiones optimistas para las diez últimas décadas, estimándose que las 261 MTec de 1980 aumentarían en un 100% a final de siglo.

Las valoraciones más recientes sitúan, sin embargo, las necesidades globales de importación de carbón en 525 MTec, mientras que la capacidad de exportación podría alcanzar los 735 MTec.

1.2. El mercado del carbón en España

La industria española del carbón ha mostrado en los momentos de crisis económica generalizada una gran actividad.

En el período 1973-83, el consumo de carbón en España se ha incrementado en 13 MTec, un 90 por 100, cuando el total lo hará en 20,7 MTec, es decir, un 24 por 100.

En el mismo espacio temporal la producción de carbón nacional aumentaba en 10,5 MTec, que supone un 100 por 100, mientras el resto lo hacía en 3,9 MTec, un 28 por 100 (ver cuadro 3).

Como señala el presidente de CARBUNION³, la minería del exterior tiene buenas perspectivas con la aprobación del PEN, quizá los aspectos menos positivos sean los referentes a la minería subterránea del Sur (Peñarroya), los lignitos negros y una parte de la Cuenca Central Asturiana.

En el futuro, los incrementos productivos van a estar motivados por la hulla y antracita principalmente, ya que los lignitos negros tienen graves problemas de impacto ecológico para su extracción y en los pardos sus reservas hipotecan sus posibilidades (ver cuadro 4).

El aumento, a unos niveles del 3,2 por 100 acumulativo, tal como refleja la previsión del PEN, parece conseguible, máxime con una mejor identificación y clasificación de las reservas, y el llegar a esas cifras de 24,8 MTec en 1992 puede ser posible.

A continuación comentaremos algunos de los parámetros, técnicos y económicos del sector carbonero español, en función de los cuadros de referencia (que figuran al final de este apartado 1.2).

Las producciones de carbón desglosadas en sus vertientes de hulla, antracita y lignitos se ven reflejadas en el cuadro 5, observándose el notable aumento productivo de lignitos, que se aprovechan para las centrales termoeléctricas, y que provocan el mayor negocio en estos años dentro de las empresas nacionales del carbón.

La hulla, que había bajado de 11 Mt en 1961 a los 6,9 Mt en 1973, sufre una inflexión positiva en sus producciones para llegar a esos 10,2 Mt de 1983.

Hay que hacer notar que en España, al igual que en toda la CEE, la reestructuración traumática y el acondicionamiento del sector carbón a las nuevas realidades energéticas, se realizó en los años sesenta, por lo que la parte más dura había pasado ya, al llegar a mediados de los años setenta y empezar una nueva época de renacer del carbón al calor de la crisis de los combustibles pesados, derivados del petróleo.

³ Intervención de D. Manuel Arroyo Quiñones, en el Club de la Minería. 1984.

CUADRO 1
COMUNIDAD ECONOMICA EUROPEA
PERSPECTIVAS DEL CARBON REVISADAS HASTA EL AÑO 2000
 (En millones de toneladas equivalentes de carbón)

PAISES DE LA CEE	DEMANDA						PRODUCCION					
	1990			2000			1990			2000		
	AIE	Com. Econom. pour L'Europe	Diferencia	AIE	Com. Econom. pour L'Europe	Diferencia	AIE	Com. Econom. pour L'Europe	Diferencia	AIE	Com. Econom. pour L'Europe	Diferencia
Bélgica.....	17,1	18,3	-1,2	21,4	21,4	±	5,7	7,1	-1,4	5,7	7,1	-1,4
Dinamarca.....	11,4	11,1	+0,3	10,0	10,8	-0,8	—	0,5	-0,5	1,4	0,5	+0,9
Francia (1).....	31,0	57,0	-26,0	45,0	80,0	-35,0	13,0	25,0	-12,0	10,0	25,0	-15,0
R.F. Alemana (**)	121,4	139,0	-17,6	122,9	160,3	-37,4	117,1	127,0	-9,9	117,1	131,3	-14,2
Grecia (*).....	12,9	13,1	-0,2	15,7	18,3	-2,6	11,4	10,7	+0,7	11,4	11,7	-0,3
Irlanda (*).....	5,7	7,2	-1,5	7,1	10,7	-3,6	1,4	2,5	-1,1	1,4	2,3	-0,9
Italia (*).....	32,9	48,6	-15,7	68,6	54,3	+14,3	2,9	2,9	±	2,9	2,9	±
Luxemburgo.....	2,9	3,3	-0,4	2,9	3,3	-0,4	—	—	—	—	—	—
Países Bajos (**)	11,4	18,0	-6,6	12,9	27,4	-14,5	—	—	—	—	—	—
Reino Unido (**)	92,9	104,0	-11,1	94,3	122,8	-28,5	94,3	110,2	-15,9	94,3	121,3	-27,0
TOTAL CEE.....	339,6	419,6	-80,0	400,8	509,3	-108,5	245,8	285,9	-40,1	244,2	302,1	-57,9
TOTAL ESPAÑA (*).....	31,4	34,7	-3,3	44,3	44,3	±	24,3	21,1	+3,2	30,0	22,9	+7,1

(1) Francia no es miembro de la AIE. Fuente: "Données communiquées par la délégation française au Groupe de travail du marché charbonnier, a sa vingt-cinquième session (Genève, 25-27 Juin 1984). (Naciones Unidas-Consejo Económico y Social).

(*) Para el año 2000, estimaciones del Secretariado de AIE.

(**) Para 1990 y 2000, estimaciones del Secretariado de AIE.

FUENTE: Para la AIE: Politiques y perspectives charbonnières des pays membres de l'AIE. Examen 1983. OCDE. París, 1984.

Para la Comisión Economique pour l'Europe (ONU): El Comercio Mundial del Carbón hasta el año 2000. COAL/WP.1/R.83/Add.1, 6 abril 1983.

CUADRO 2
COMUNIDAD ECONOMICA EUROPEA Y ESPAÑA
PERSPECTIVAS DEL CARBON REVISADAS HASTA EL AÑO 2000
 (En millones de toneladas equivalentes de carbón)

PAISES DE LA CEE	IMPORTACIONES						EXPORTACIONES					
	1990			2000			1990			2000		
	AIE	Com. Econom. pour L'Europe	Diferencia	AIE	Com. Econom. pour L'Europe	Diferencia	AIE	Com. Econom. pour L'Europe	Diferencia	AIE	Com. Econom. pour L'Europe	Diferencia
Bélgica.....	11,4	11,4	±	15,7	14,3	+1,4	—	0,3	—	—	—	—
Dinamarca.....	11,4	10,7	+0,7	8,6	10,4	-1,8	—	0,1	—	—	—	—
Francia.....	18,0	33,0	-15,0	35,0	56,0	-21,0	—	1,0	—	—	—	—
R.F. Alemana.....	14,3	22,0	-7,7	14,3	36,5	-22,2	10,0	10,0	—	8,5	—	—
Grecia.....	1,5	2,4	-0,9	4,3	6,6	-2,3	—	—	—	—	—	—
Irlanda.....	4,3	4,7	-0,4	5,7	8,4	-2,7	—	—	—	—	—	—
Italia.....	30,0	45,7	-15,7	65,7	51,4	+14,3	—	—	—	—	—	—
Luxemburgo.....	2,9	3,3	-0,4	2,9	3,3	-0,4	—	—	—	—	—	—
Países Bajos.....	11,4	18,7	-7,3	12,9	28,1	-15,2	—	0,7	—	—	—	—
Reino Unido.....	4,3	2,9	+1,4	—	3,0	-3,0	5,7	9,0	—	—	—	—
TOTAL CEE.....	109,5	154,8	-45,3	165,1	218,0	-52,9	15,7	21,1	-5,4	8,5	10,7	-2,2
TOTAL ESPAÑA.....	7,1	13,6	-6,5	14,3	21,4	-7,1	—	—	—	—	—	—

La unidad común adoptada en el Estudio de la Comisión Economique pour l'Europe (ONU) es el MTec (millón de toneladas equivalentes de carbón) y en el Estudio de la OCDE es el MRep (millón de toneladas equivalentes de petróleo). Para convertir MRep en MTec, hemos partido de la hipótesis de que 1 Kg. de equivalente de carbón corresponde a 7,000 Kcal. y 1 Kg. de equivalente de petróleo a 10.000 Kcal.

CUADRO 3
DEMANDA Y PRODUCCION DE ENERGIA EN ESPAÑA

	REAL				PREVISTO SEGUN PEN 82/92			
	1973		1983 (*)		1986		1982	
	tec	%	tec	%	tec	%	tec	%
DEMANDA								
Carbón	14,5	17,1	27,3	26	29,5	25,4	34,1	25,2
Total	84,3	100	105,0	100	116,1	100	135,6	100
PRODUCCION								
Carbón	10,1	41,1	20,9	56,5	21,4	43,6	24,8	40
Total	24,4	100	37,4	100	49	100	61,8	100

FUENTE: Plan Energético Nacional.

CUADRO 4
PRODUCCION SEGUN CUENCAS

	1982			1992			Incrém.
	CA	SUB.	Total	CA	SUB.	Total	
Central Asturiana	916	4.712	5.628	820	6.146	6.966	2
Asturias Occidente ...	—	1.094	1.094	200	1.057	1.257	1,2
Bierzo-Villablino	731	3.982	4.713	1.006	5.638	6.644	3,5
Norte de León	160	1.045	1.205	261	1.229	1.490	2,2
Sabero-Guardo	215	763	978	362	1.195	1.557	4,7
Puertollano	735	36	771	2.300	—	2.300	11,7
Marianicas	786	329	1.115	1.127	—	1.127	—
TOTAL H + A	3.543	11.961	15.504	6.076	15.265	21.341	3,2
Teruel Norte Mequin..	2.064	1.669	3.733	2.449	1.592	4.041	0,7
Teruel Sur	684	935	1.619	396	900	1.296	-2,3
Pirenaica	338	428	766	373	428	801	—
Baleares	50	103	153	250	98	348	8
TOTAL LIGNITO NEGRO	3.136	3.135	6.271	3.468	3.018	6.486	0,3
Puentes	13.386	—	13.386	12.362	—	12.362	—
Meirama	4.063	—	4.063	4.121	—	4.121	—
TOTAL LIGNITO PARDO	17.449	—	17.449	16.483	—	16.483	0,5
TOTAL CARBON	24.132	15.096	39.228	26.027	18.283	24.310	—

FUENTE: Economía Industrial, junio 1984.

En lo que se refiere al consumo nacional de carbón (cuadro 6), la evolución de este último período refleja el declinar de la siderurgia como centro receptor, que pasa de un 27 por 100 en 1978 a solamente un 11 por 100 en el año 1983, y se asiste al alza impresionante de la demanda de carbón térmico que pasa de un 66 por 100 en el año 1978 a un 81 por 100 en 1983.

Las industrias cementeras que podrían consumir carbón en su proceso de adaptación a partir del fuel, tienen problemas técnicos para consumir el carbón

CUADRO 5
PRODUCCION NACIONAL DE CARBON
 (Unidad: Kt)

Años	Hulla	Antracita	Lignitos	Total carbón
1973	6.978	2.976	3.003	12.957
1974	7.435	2.970	2.884	13.289
1975	7.469	3.154	3.380	14.003
1976	6.967	3.550	4.151	14.668
1977	8.299	3.768	5.804	17.871
1978	7.862	3.831	8.271	19.964
1979	8.212	3.799	10.714	22.725
1980	9.124	4.104	15.459	28.687
1981	9.953	4.804	20.918	35.675
1982	10.342	5.165	23.721	39.228
1983 (1)	10.261	5.345	24.351	39.957

(1) Datos provisionales, incluido Cielo Abierto.

FUENTE: Ministerio de Industria y Energía, Carbunión.

nacional y recurren al carbón importado, principalmente de EE.UU., que es de mejor calidad y pureza.

Los efectivos humanos de la minería española del carbón han pasado de 95.000 trabajadores en 1960 a sólo 59.479, diez años más tarde, motivado por las causas que comentamos anteriormente. No obstante durante los diez últimos años han permanecido prácticamente estables (cuadro 7), incluso en la antracita aumentan plantillas las empresas, debido al buen momento que atraviesa el sector. Actualmente trabajan en la minería del carbón 52.411 personas con datos de 1983.

Los rendimientos de interior en la minería de hulla española han disminuido sensiblemente estos años, pasando de 211 kg hombre/hora, en 1980, a 199 en el año 1983 (ver cuadro 8), en el caso de la antracita el proceso es diferente, ya que han crecido en estos años a un ritmo del 7,6 por 100 acumulativo anual.

No obstante, debemos relativizar estas estadísticas, sobre todo en su comparabilidad con las de la CEE, ya que las condiciones de homogeneidad en las clasificaciones de «interior», etc., no son idénticas en nuestro país, que en otros de la Comunidad.

De todos modos, a través del panel de cuadros que se exponen, podemos apreciar ese marco general en que nos movemos y de él podemos extraer conclusiones acerca de las diferencias notables que tenemos en la perspectiva española.

En 1983 han descendido los stocks en minas un 4,7 por 100 con respecto al año anterior (cuadro 9), con objeto de no provocar dificultades en la financiación de existencias a las empresas y aliviarlas de los niveles altos que tienen todavía. La Administración restringirá las importaciones de carbón en los próximos años.

Las importaciones de carbón tienen una gran importancia dentro de la estructura del carbón español, en el año 1983 se han importado, entre hulla coquizable y energética casi 6 Mt (cuadro 10).

Respecto a las hullas coquizables, EE.UU. es el principal país importador con un 54 por 100 en 1983, seguido de Polonia con el 27 por 100 y Australia con el 18 por 100.

CUADRO 6
ESTRUCTURA DEL CONSUMO DE CARBÓN EN ESPAÑA
(En porcentajes)

Clasificación	1978			1970			1982			1983		
	Siderurgia	Térmicas	Ind. var. usos domésticos	Siderurgia	Térmicas	Ind. var. usos domésticos	Siderurgia	Térmicas	Ind. var. usos domésticos	Siderurgia	Térmicas	Ind. var. usos domésticos
Hulla	48	45	7	43	52	5	34	48	18	28	54	18
Antracita	4	72	24	—	79	21	—	87	13	—	87	13
Lignito negro ...	—	96	4	—	99	1	—	99	1	—	99	1
Lignito pardo ...	—	100	—	—	100	—	—	100	—	—	100	—
TOTAL CARBÓN.	27	66	7	18	78	4	14	77	9	11	81	8

FUENTE: Ministerio de Industria y Energía, Carbunión.

CUADRO 7
ESPAÑA
EVOLUCION DE LA PLANTILLA EN LA MINERIA DE HULLA

Años	Técnicos y Administrativos	Obreros Interior	Obreros Exterior	Total Obreros	TOTAL HULLA
1973	5.781	21.724	6.478	28.202	33.983
1974	5.746	22.048	6.190	28.188	33.934
1975	5.885	23.238	6.154	29.392	35.277
1976	5.865	22.831	6.122	28.953	34.818
1977	5.855	22.271	6.086	28.357	34.212
1978	5.914	22.267	6.127	28.394	34.308
1979	5.881	22.195	5.954	28.149	34.030
1980	5.920	21.664	5.774	27.438	33.358
1981	5.598	21.139	5.437	26.576	32.174
1982	5.762	21.564	5.462	27.026	32.788
1983 (*)	5.746	22.434	5.432	27.866	33.612

(*) Datos provisionales.

FUENTE: Carbuni6n 1983.

CUADRO 8
ESPAÑA
Rendimiento interior en la Minería de Hulla

Unidad	Años	Interior	Total Hulla
Kg. hombre/día	1977	1.572	1.071
Kg. hombre/día	1978	1.483	1.077
Kg. hombre/día	1979	1.469	1.096
Kg. hombre/hora	1980	211	208
Kg. hombre/hora	1981	206	215
Kg. hombre/hora	1982	204	217
Kg. hombre/hora	1983	199	195

FUENTE: Carbuni6n 1983.

Rendimientos en la Minería de Antracita Española

Unidad	Años	Interior	Total
Kg. hombre/hora	1980	303	254
Kg. hombre/hora	1981	323	281
Kg. hombre/hora	1982	349	297
Kg. hombre/hora	1983	378	324

FUENTE: Carbuni6n 1983.

En la hulla energética, las importaciones han sufrido un gran incremento, debido a las necesidades de las centrales térmicas, y a la sustitución de fuel por carbón en la Industria cementera. En 1983 se importaron 2.782.153 t, más de siete veces la cantidad de 1978.

CUADRO 9
ESPAÑA
Existencias de Carbón
(Unidad: Kt)

Situación al final de cada año	AÑOS					1983/1982 %
	1979	1980	1981	1982	1983 (*)	
En minas	744	1.104	895	1.291	1.188	-8,0
En centrales térmicas....	8.094	8.541	12.455	13.470	12.892	-4,3
En siderúrgicas y coque-rías	215	490	566	415	350	-15,7
Resto	200	200	172	340	350	+2,9
TOTAL	9.253	10.335	14.088	15.516	14.780	-4,7

(*) 1983 datos provisionales.

FUENTE: Carbuni6n 1983.

CUADRO 10
IMPORTACIONES ESPAÑOLAS

Años	Hulla coquizable	Hulla energética
1978.....	2.984.454	380.872
1979.....	3.748.440	433.996
1980.....	4.074.316	1.595.601
1981.....	2.937.509	3.468.024
1982.....	3.255.199	3.442.422
1983.....	3.126.649	2.782.253

FUENTE: Direcci6n General de Aduanas.

La Administraci6n ha tomado medidas de apoyo al carb6n nacional para consumir en t6rmicas, compensando a trav6s de OFICO los transportes entre zonas y obligando a reducir las importaciones de carb6n.

2. LA POLITICA COMUNITARIA DEL CARBON

Desde la crisis de 1973 todos los pa6ses de la CEE han intentado reducir su dependencia energ6tica mediante una mejor utilizaci6n de la energ6a, evitando el despilfarro, aplicando pol6ticas de ahorro y conservaci6n y reduciendo el consumo.

La transformaci6n que se produce entre 1960 y 1970 en el aprovisionamiento energ6tico de la CEE hab6a llevado a un r6pido deterioro de su grado de autonom6a, a finales de los setenta el grado de dependencia era del 57,1%, debido principalmente a las reducciones del consumo conseguidas por medio de los programas nacionales de ahorro energ6tico y al aumento, aunque reducido, de algunas producciones de petr6leo y gas natural, es de se6alar que Espa6a en esta 6poca ten6a un 81,8% de grado de dependencia total⁴.

⁴ ALEJANDRO V. LORCA y A. MELERO: *Consideraciones sobre el reparto de la Producci6n, Consumo y Comercio de los combustibles f6siles en la CEE*. Instituto de Econom6a Aplicada. Madrid, 1984.

En estos años el carbón empieza a ser visto bajo planteamientos económicos diferentes en los países de la CEE, de una parte intenta mejorar la eficacia del consumo energético con aumentos de las inversiones destinadas a reducir los consumos. Por otra se produce una revalorización de todas las energías, incluso las más pobres o difíciles de aprovechar, y en este contexto explotaciones de carbones pobres o de mala calidad se vuelven a explotar, así como aquellos otros que atravesando una situación difícil vuelven a tener ventajas comparativas con los nuevos precios de la energía.

Hay que señalar que en estos años se ha desarrollado la explotación a cielo abierto, permitiendo extraer con menores costes carbones ricos y pobres, aumentando la oferta mundial de carbón.

Las producciones de carbón, en el subsector hulla han descendido de forma sustancial en el período 73-83 (13.905 Kt), apreciándose que mientras en los últimos años Alemania tiene ligeros aumentos productivos, el Reino Unido y Francia ven declinar de forma apreciable sus producciones (cuadro 11).

Las centrales eléctricas consumirán las dos terceras partes del carbón en el futuro, por lo tanto la demanda de electricidad va a condicionar de una manera decisiva el futuro de la demanda de carbón en la CEE, aunque este hecho va a depender también del desarrollo de otras opciones energéticas por los países miembros, como es el caso de la energía nuclear.

La siderurgia consumirá una quinta parte aproximadamente, y el débil ritmo de demanda en estos años va en función de la situación general del sector en Europa (cuadro 12).

En el resto de los sectores no se ve en el examen de prospectiva en la CEE que puedan influir de forma significativa en la demanda de carbón.

En el cuadro 13 se detallan porcentajes representativos de los costos e ingresos de la CEE, los costos se refieren a costos globales y comprenden las cargas financieras y las amortizaciones.

En el caso del Reino Unido incluyen las explotaciones a cielo abierto.

Las pérdidas por Tm, anteriormente expuestas, no son perfectamente comparables con las subvenciones por Tm, que se calculan según los criterios de la decisión 528/76.

De una forma genérica, el aumento de los costes se explica como efecto de la inflación y por el desfase que ha existido entre el aumento del rendimiento por puesto de trabajo y las alzas salariales de estos años.

Respecto a los ingresos, existe en cada país una evolución diferente, pero paralela a la que experimentan los precios del carbón en el mercado internacional.

A corto plazo, y a pesar de que durante los pasados años los precios del carbón habían mantenido una tendencia alcista, no sucede así ahora, y esto añade incertidumbre en la estimación de su evolución y, por consiguiente, en la política tarifaria de las empresas del sector.

La plantilla de interior en la CEE ha pasado de un total de 361.600 trabajadores en 1973 a 320.800 en 1983, correspondiendo las disminuciones más acusadas al Reino Unido, con 18.000 obreros, y a Francia, con 19.000 (cuadro 14).

Es de resaltar que desde el año 1960, la CEE ha perdido 711.200 empleos en el sector, por lo que la parte más dura de la reconversión carbonífera fue afrontada en los años 70. De este importante descenso de mano de obra, corresponde al Reino Unido casi la mitad, unos 320.000 obreros y 190.000 a Alemania.

De cara al futuro inmediato, el país con más dificultades para resolver y adaptar

CUADRO 11
PRODUCCION DE HULLA EN LA CEE
(Unidad: Kt)

PAISES	AÑOS										
	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983 (1)	
Alemania	101.500	99.200	96.300	91.130	90.104	93.312	94.492	95.545	96.328	89.278	
Francia	22.900	22.400	21.900	21.294	19.690	18.611	18.136	18.589	16.895	17.022	
Italia	—	—	—	1	—	—	—	—	—	—	
Países Bajos	800	—	7.200	—	—	—	—	—	—	—	
Bélgica	8.100	7.500	7.200	7.068	6.590	6.125	6.324	6.136	6.539	16.077	
Reino Unido	109.200	127.800	122.200	120.674	121.695	120.637	128.208	125.301	121.427	116.232	
Irlanda	—	—	—	54	32	63	65	69	62	62	
Total Comunidad ..	242.600	256.900	247.700	240.401	238.111	238.748	247.225	245.640	241.241	228.695	

(1) Datos provisionales en 1983.

FUENTE: EUROSTAT. Comunidad Económica Europea.

CUADRO 12
DEMANDA DE CARBON DE LA CEE

USOS	AÑOS											Variación 1980-2000 %
	1980		1984		1990		2000					
	Mt	%	Mt	%	Mt	%	Mt	%	Mt	%		
Siderurgia y Coquerías	88	28,0	66,9	23,4	90	25,0	95	19,0	95	19,0	+7,9	
Centrales Térmicas	184	58,6	170,3	59,5	220	61,1	320	64,0	320	64,0	+73,9	
Industrias varias	14	4,5	24,2	8,4	25	6,95	55	11,0	55	11,0	+292,8	
Usos domésticos, gasificación, licuefacción	25	8,9	24,8	8,7	25	6,95	30	6,0	30	6,0	+20,0	
TOTAL	314	100,0	286,2	100,0	360	100,0	500	100,0	500	100,0	+59,2	

FUENTE: EUROSTAT. Comunidad Económica Europea.

CUADRO 13

COSTOS DE PRODUCCION EN LA C.E.E. (ECUS)			INGRESOS EN LOS PAISES DE DE LA C.E.E. (ECUS)		
	1980	1984		1980	1984
ALEMANIA	74	85	ALEMANIA	66	73
BELGICA.....	100	108	BELGICA.....	47	60
FRANCIA.....	76	81	FRANCIA.....	53	65
REINO UNIDO	63	78	REINO UNIDO	53	65

Fuente: Diario oficial de las Comunidades Europeas.

CUADRO 14
COMUNIDAD ECONOMICA EUROPEA
Plantilla de interior en la minería de Hulla
(Unidad: Kt)

Años	Alemania	Bélgica	Francia	Italia	Países Bajos	Reino Unido	Irlanda	TOTAL C.E.E.
1973	113,7	20,0	46,7	0,3	2,9	177,7	0,3	361,6
1974	109,3	18,6	42,0	0,2	1,2	169,2	0,3	341,0
1975	109,8	18,7	40,5	0,2	—	172,4	0,3	342,0
1976	105,8	17,7	38,1	0,2	—	169,6	0,3	331,7
1977	123,7	17,9	39,0	0,2	—	191,2	0,4	372,4
1978	121,0	17,6	35,7	—	—	188,0	0,4	362,7
1979	119,0	17,1	31,6	—	—	184,2	0,4	352,3
1980	121,6	16,4	30,4	—	—	184,4	0,3	353,1
1981	123,9	16,2	28,9	—	—	178,3	0,3	347,6
1982	122,0	16,0	28,1	—	—	170,0	0,3	336,4
1983	118,3	15,8	27,1	—	—	159,3	0,3	320,8

FUENTE: EUROSTAT. Comunidad Económica Europea.

el sector carbón a la coyuntura económico-industrial actual es Francia, motivado en gran parte por el avance del parque nuclear en detrimento de otras fuentes energéticas, por lo que los consumos de carbón para los años 90 experimentarán un fuerte descenso. En este momento se estudian diversas alternativas que van desde reducciones de empleo de 13.000 a 25.000 puestos de trabajo para los próximos años, acompañados de reducciones de producción. Para 1984 se espera que Francia no supere los 30 Mt de consumo carbonífero, cuando la previsión era del doble para dicho año.

En la década de los sesenta se adoptaron políticas de drástica reestructuración en toda la industria del carbón de la CEE, impulsando las labores de mecanización en la entibación y arranque, y por consecuencia desechando aquellas explotaciones de difícil rentabilización.

Los rendimientos productivos aumentaron de forma espectacular en esos años, así en las series retrospectivas de las estadísticas de la CEE se puede observar que desde 1960 hasta 1970, los rendimientos por hombre-día aumentan en un 75%.

Se pone de manifiesto la tendencia comentada anteriormente en el cuadro 15, pasando para el total de la CEE de 405 a 449, con un aumento en 1983 sobre el año anterior de 2,3%.

La tendencia en los últimos años, con respecto a las existencias de carbón ha sido de un continuo incremento de las mismas, aunque motivado por causas diferentes, ya sea en los países de la CEE o en nuestro país (cuadro 16).

La importación de hulla en la CEE procedente de terceros países ha sido en 1983 de 61 Mt, ligeramente superior en un millón de Tm a la de 1979.

Italia que es un país importador clásico, ya que no dispone de carbón, reduce ligeramente sus suministros (1,5 Mt) y en este momento es el mayor importador de carbón de la CEE, mientras que el Reino Unido, Grecia e Irlanda han aumentado sus contingentes de importación.

USA y Sudáfrica son los países que exportan más carbón a la CEE (40 y 24

CUADRO 15
COMUNIDAD ECONOMICA EUROPEA
Rendimiento de interior en la Minería de Hulla

Unidad	Años	Alemania	Bélgica	Francia	Reino Unido	TOTAL C.E.E.
Kg. hombre/hora	1977	521	283	325	363	405
Kg. hombre/hora	1978	533	281	332	376	417
Kg. hombre/hora	1979	546	276	337	373	421
Kg. hombre/hora	1980	539	279	352	382	426
Kg. hombre/hora	1981	531	267	376	392	433
Kg. hombre/hora	1982	543	285	357	396	439
Kg. hombre/hora	1983	545	297	374	410	449

FUENTE: EUROSTAT. Comunidad Económica Europea.

CUADRO 16
COMUNIDAD ECONOMICA EUROPEA
Existencias de carbón en Minas
(Unidad: Kt)

PAISES	AÑOS					1982/1981 %	1983/1982 %
	1979	1980	1981	1982	1983		
Alemania	12.236	13.306	15.767	21.371	20.415	+35,5	-4,5
Francia	3.836	5.798	7.395	5.501	4.715	-25,6	-14,3
Bélgica	150	164	192	736	851	+283,3	+15,6
Reino Unido	10.245	17.904	22.682	22.663	24.484	-0,1	+8,0
Irlanda	30	30	30	30	30	—	—
Total Comunidad.	26.497	37.202	46.066	50.301	50.495	+9,2	+0,4

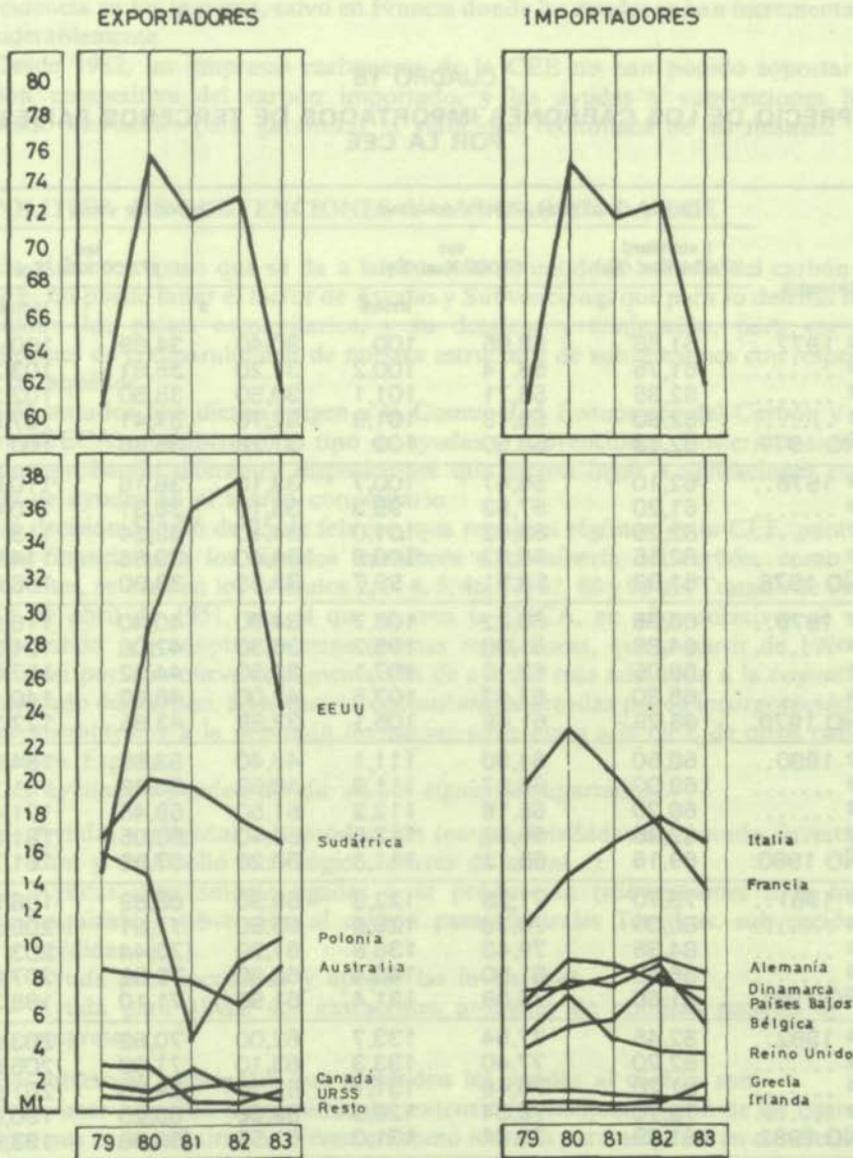
FUENTE: EUROSTAT. Comunidad Económica Europea.

por 100 respectivamente), después van Polonia con casi 10 Mt y Australia (un 14 por 100). Entre todos ellos suman el 95 por 100 de las exportaciones.

Respecto a los flujos intracomunitarios, las exportaciones francesas al resto de los Estados miembros han disminuido en 1983, al igual que las exportaciones británicas, mientras que las alemanas han subido ligeramente con respecto a 1982⁵.

⁵ «Europolitique», 27 septiembre 1984 (EA).

CUADRO 17
 IMPORTACION DE HULLA EN LA CEE PROCEDENTE DE PAISES TERCEROS



FUENTE: Carbuni3n 83.

Los precios de los carbones del Mercado internacional tienen una enorme importancia en la política que se ven obligadas a seguir las industrias del carbón de la CEE.

En 1981 se manifestó un alza de precios, que en años siguientes se contrarrestó

CUADRO 18
PRECIO DE LOS CARBONES IMPORTADOS DE TERCEROS PAISES
POR LA CEE

Trimestre	Carbón Coquizable. Precio indicativo			Carbón de vapor		
	t standard (7.434 Kcal/Kg)	tec (7.000 Kcal/Kg)	t = t	t = t	tec (7.000 Kcal/Kg)	
	\$	Índice		\$	Índice	
1.º 1977..	61,65	58,05	100	30,40	34,69	100
2.º	61,75	58,14	100,2	31,20	35,81	103,2
3.º	62,35	58,71	101,1	30,80	35,50	102,3
4.º	62,80	59,13	101,9	32,70	37,41	107,8
AÑO 1977.	62,13	58,50	100	31,28	35,86	100
1.º 1978..	62,10	58,47	100,7	33,10	38,16	110,0
2.º	61,20	57,63	99,3	33,10	38,31	110,4
3.º	62,25	58,62	101,0	34,10	39,24	113,1
4.º	62,15	58,52	100,8	34,40	39,86	114,9
AÑO 1978.	61,93	58,31	99,7	33,68	38,90	108,5
1.º 1979..	63,95	60,22	103,7	34,90	40,40	116,5
2.º	64,85	61,06	105,2	36,30	42,06	121,2
3.º	66,05	62,19	107,1	38,30	44,32	127,8
4.º	66,30	62,43	107,5	42,00	48,60	140,1
AÑO 1979.	65,29	61,48	105,1	37,88	43,85	122,3
1.º 1980..	68,50	64,50	111,1	46,40	53,63	154,6
2.º	69,00	64,97	111,9	48,50	55,88	161,1
3.º	69,20	65,16	112,2	51,50	59,45	171,4
4.º	69,95	65,87	113,5	54,40	63,05	181,8
AÑO 1980.	69,16	65,12	111,3	50,20	57,99	161,7
1.º 1981..	75,70	71,28	122,8	59,90	68,89	198,6
2.º	80,05	75,38	129,9	63,50	72,81	209,9
3.º	84,35	79,43	136,8	61,20	70,44	203,1
4.º	86,55	81,50	140,4	62,80	72,02	207,6
AÑO 1981.	81,66	76,89	131,4	61,90	71,10	198,3
1.º 1982..	82,45	77,64	133,7	62,00	70,62	203,6
2.º	82,20	77,40	133,3	63,10	71,39	205,8
3.º	81,20	76,46	131,7	62,10	69,70	201,0
4.º	79,70	75,04	129,3	59,00	66,20	190,8
AÑO 1982.	81,39	76,64	131,0	61,55	69,48	193,8
1.º 1983..	76,25	71,80	123,7	54,60	61,40	177,0
2.º	68,95	64,92	111,8	51,30	57,80	166,6
3.º	67,05	63,13	108,8	49,00	55,10	158,8
4.º	65,95	62,10	107,0			
AÑO 1983.	69,55	65,49	112,0			

con fases de inestabilidad, apuntándose tendencias a la baja, expresadas en dólares USA.

El factor de cambio de las monedas de los países de la Comunidad, con respecto al dólar ha tenido, en general, durante los años 80, una influencia positiva de cara a la incidencia en los ingresos, salvo en Francia donde las ayudas se han incrementado considerablemente.

Desde 1982, las empresas carboneras de la CEE no han podido soportar la presión competitiva del carbón importado, y las ayudas y subvenciones han resultado inevitables para garantizar la viabilidad económica de las mismas.

3. POLÍTICA DE SUBVENCIONES Y AYUDAS EN LA CEE

En el breve repaso que se da a la situación actual de la minería del carbón en la CEE, no puede faltar el factor de Ayudas y Subvenciones que para su defensa han articulado los países comunitarios, y su desglose y conjunción, para ver las condiciones de comparabilidad de nuestra estructura de subvenciones con respecto a la de aquéllos.

Los tratados que dieron origen a la Comunidad Económica del Carbón y del Acero (CECA) prohibían todo tipo de ayudas y subvenciones. Posteriormente se fueron aprobando diferentes disposiciones que dieron lugar a aplicaciones específicas de ayudas en el marco comunitario.

La decisión 528/76 de 25 de febrero, que regula el régimen de la CEE, para las ayudas financieras a los Estados miembros a la minería del carbón, como las precedentes, se basa en los artículos 2, 3, 4, 5, 46, 47, 67, 68 y 95 del Tratado de París de 18 de abril de 1951, por el que se crea la CECA, en años sucesivos se van incorporando y/o adaptando estas normas reguladoras, que a partir de 1986 se cambiarán por una nueva reglamentación de ayudas más adaptada a la coyuntura del mercado del carbón, a las nuevas circunstancias creadas por la incorporación de países miembros, y a la previsión de nuevas adhesiones a la CEE de otros países, entre ellos España.

Las ayudas se pueden dividir en los siguientes apartados:

- Ayudas no ligadas a la producción (cargas heredadas del pasado, investigación y desarrollo tecnológico, cierres de minas...).
- Ayudas directamente ligadas a la producción (subvenciones a la hulla coquizable, subvención al carbón para Centrales Térmicas, subvención a pérdidas, etc.).
- Ayuda para incentivar y apoyar las inversiones.
- Ayuda para aliviar los extracostes producto de políticas sociales en las empresas.

Los objetivos principales que pretenden las ayudas al carbón son:

En primer lugar un mantenimiento, extensión o racionalización de las cuencas que por sus características se presentan como idóneas para asegurar en condiciones económicas satisfactorias el suministro a largo plazo de la CEE.

En segundo lugar se trataría de adaptar las producciones de las cuencas poco rentables a las condiciones que ofrece el mercado, sin que ello provoque procesos traumáticos en la vida económica y social de las zonas donde se ubican estas industrias mineras.

Ayudas y subvenciones no ligadas a la producción

Se trata de ayudas destinadas a financiar las prestaciones sociales y a cubrir las cargas heredadas del pasado a consecuencia de los cierres de minas en los años anteriores.

Las primeras tienen como fin la compensación a las hulleras de la *diferencia entre las cargas sociales de la minería y el promedio de las cargas sociales de la industria en general*.

Las destinadas a cubrir las cargas heredadas del pasado, vienen obligadas por los cierres de los centros de extracción en los años precedentes. Entre otras, destacamos las siguientes: jubilaciones anticipadas, pensiones, perjuicios mineros, desgües, carbón personal, etc.

Ayudas y subvenciones ligadas a la producción

En este grupo se incluyen las ayudas necesarias para conseguir los objetivos previstos en la decisión de la CECA 528/76, de fecha 25.2.76 y en vigor hasta el 31.12.85.

Se desglosan en dos grupos: ayudas indirectas y ayudas directas. Las primeras, de pequeña cuantía, comprenden las ayudas que notificadas por los Estados miembros, conforme a la legislación de la Comunidad, no forman parte de las ayudas directas previstas en los artículos 7 al 12 de la referida decisión.

Las ayudas directas son las siguientes:

- Ayudas a las inversiones, para mantener o aumentar las capacidades de producción, racionalización, mejora de la rentabilidad, seguridad, concentración, mecanización, automatización, nuevas tecnologías, etc.
- Ayuda a la promoción del minero, establecida para el reclutamiento, formación, adaptación y promoción del personal.
- Ayuda a la constitución y mantenimiento de «stocks» excepcionales, destinados a aumentar la elasticidad de la oferta del carbón comunitario y adaptarse así a las fluctuaciones coyunturales de la demanda.
- Ayuda a los «stocks» que sirvan para aumentar la seguridad del aprovisionamiento de energía.
- Ayuda instituida para estabilizar a largo plazo el aprovisionamiento de carbón en vapor utilizado en las centrales termoeléctricas.
- *Ayuda para cubrir pérdidas de explotación*, que es, cuantitativamente, la más importante de las ligadas a la producción.

Ayudas y subvenciones al carbón de coque

Además de las ayudas anteriores, existen otras específicas para la hulla coquizable, autorizadas en virtud de la decisión 73/287 del 25 de julio de 1973, completada por la decisión 3544/73 del 20 de diciembre de 1973 y modificaciones posteriores: decisiones núms. 2963/76 del 1 de diciembre de 1976; 751/77 del 12 de abril de 1977; 1163/77 del 15 de julio de 1977, 2116/77 del 5 de octubre de 1977; 3058/79 del 31 de diciembre de 1979 y 896/82 de 20 de abril de 1982 y otras posteriores.

Su finalidad es el aprovisionamiento a largo plazo de carbón coquizable con destino a la siderurgia de la Comunidad.

Estas ayudas son las siguientes:

Ayuda a la producción

Fijadas por cada gobierno y teniendo en cuenta los costos de producción y los precios de venta.

Ayuda al transporte

Aplicable en casos de envíos a zonas alejadas de la cuenca de producción o bien cuando se trate de cambios intracomunitarios.

Durante el año 1982, las ayudas por Tm de producción evolucionaron, en comparación con 1981 de la siguiente forma:

Alemania.....	-35,83 %	-4,45 ECU/t
Bélgica.....	-31,37 %	-14,48 ECU/t
Francia.....	+33,20 %	+7,67 ECU/t
Reino Unido.....	-14,92 %	-1,01 ECU/t
C.E.E.....	-17,71 %	-1,97 ECU/t

En el caso alemán hay que delimitar la comparación con el resto de los países de la CEE, y que es particularmente interesante.

Así, la tercera ley promulgada para promover la utilización del carbón en las centrales eléctricas dispone que éstas compren el carbón térmico a precios que cubran los costes de las empresas del carbón. Las centrales eléctricas compensan los mayores gastos que el consumo de carbón supone para ellas, aumentando los precios de las tarifas eléctricas. Estas cantidades no figuran en el cuadro de las ayudas, puesto que no se trata de una ayuda del Estado.

Las ayudas disminuyeron un 17,4 % con respecto al año precedente y por tonelada también se redujeron un 17,7 %.

La disminución de las subvenciones tiene la excepción francesa, particularmente centrada en las ayudas al carbón de coque e inversiones.

En 1983, como veremos a continuación se han autorizado diversas ayudas que siguen la tendencia apuntada, como es el caso de Gran Bretaña, que con sus constantes quejas ante la Comisión de la CEE, probablemente vea incrementadas sustancialmente sus subvenciones en el futuro.

Las nuevas ayudas al carbón de la CEE

El pasado 25 de septiembre, la Comisión europea tomó unas decisiones con respecto a las ayudas a las industrias del carbón de la CEE para el ejercicio 1983 (en el caso de Francia para 1982), que comentamos por el indudable acercamiento que de estos datos extraemos para situar el sector carbonífero comunitario con el de nuestro país.

En 1983 la ayuda financiera concedida por el *Gobierno francés* a su industria hullera se ha elevado, globalmente, a aproximadamente 33,26 Ecus por tonelada, una cifra netamente superior a las ayudas correspondientes alemanas (10,72 Ecus/t), belgas (25,37 Ecus/t) o británicas (5,88 Ecus/t). Se da el caso, además, de que los 3.711 millones de FF que París piensa asignar para compensar las pérdidas sufridas por la empresa estatal «Charbonnages de France» para el ejercicio fiscal 1983 es del todo compatible —según la Comisión— con el funcionamiento del Mercado

Común, como es el caso también en los 253,5 millones de FF suplementarios que el Gobierno tiene intención de conceder para cubrir las pérdidas de 1982. Una parte de estas ayudas, como subraya la Comisión, está destinada a paliar los efectos sociales y económicos del cierre de pozos en las cuencas del Nord-Pas-de-Calais y del Centre-Midi. La ayuda complementaria, necesaria para cubrir las pérdidas de 1982,

CUADRO 19
EVOLUCION DE LAS AYUDAS EN LA CEE

	Montante global (Millones de ECU)		
	1980	1981	1982
Alemania.....	1.098,7	1.162,3	754,8
Bélgica.....	288,2	281,6	199,4
Francia.....	461,4	404,2	553,8
Reino Unido.....	287,4	845,7	718,4
TOTAL.....	2.145,7	2.693,7	2.226,4
Intervenciones indirectas.....	24,4	40,0	48,2
Ayudas al carbón de coque.....	844,9	844,2	432,2
Intervenciones directas.....	1.276,4	1.809,6	1.746,0

CUADRO 20
INTERVENCIONES DIRECTAS

	1980	1981	1982
Inversiones (art. 7).....	339,1	309,2	236,3
Personal (art. 8).....	82,3	98,7	111,2
Stocks (art. 9).....	20,3	25,0	23,0
Reservas estratégicas (art. 10).....	53,4	50,0	59,1
Centrales Termoeléctricas (art. 11).....	19,2	25,6	6,8
Cobertura pérdidas (art. 12).....	762,1	1.301,1	1.309,6
TOTAL.....	1.276,4	1.809,6	1.746,0

CUADRO 21
EVOLUCION POR t
ECU

	1980	1981	1982
Alemania.....	11,75	12,42	7,97
Bélgica.....	47,33	46,16	31,68
Francia.....	25,64	23,10	30,77
Reino Unido.....	2,32	6,77	5,76
TOTAL.....	8,87	11,12	9,15
Intervenciones indirectas.....	0,10	0,17	0,20
Ayudas al carbón de coque.....	3,49	3,49	1,78
Intervenciones directas.....	5,28	7,47	7,17

FUENTE: Comunidad Económica Europea.

está destinada casi exclusivamente a la cuenca del Nord-Pas-de-Calais cuyo déficit ha aumentado bastante más de lo que se esperaba.

Por otra parte, el ejecutivo comunitario ha autorizado a *Alemania a conceder* una subvención por un importe total de 667,5 millones de DM a su industria hullera para 1983. Más de un tercio de esta suma está destinado a ayudas para proyectos de inversión en las explotaciones subterráneas, en las coquerías, en las briqueterías y en las centrales mineras, inscribiéndose en el marco de programas de inversiones alemanas. Según la Comisión, la ayuda a las inversiones —que entre 1982 y 1983 ha bajado del 50%— contribuirá a estabilizar a largo plazo la producción hullera alemana. El resto de la ayuda prevista para 1983 servirá para promover el desarrollo y la innovación en la industria hullera, para que los obreros pagados por jornada y por destajo se beneficien de una prima y para mantener los stocks de seguridad a largo plazo (incluyendo los 10 millones de toneladas de carbón y de coque comprados por la Notgemeinschaft Deutscher Steinkohlenbergbau para casos de urgente necesidad).

En el *Reino Unido*, donde las ayudas a la producción en curso han alcanzado tan sólo los 5,88 Ecus/t para el ejercicio 1983/84, se ha dado luz verde a una subvención de 431,9 millones de libras esterlinas, destinadas esencialmente a cubrir parte de los gastos de despido y de reciclaje de los trabajadores de los pozos de la National Coal Board (NCB). Una pequeña parte de esta suma está destinada a la contratación y al mantenimiento de personal calificado según lo previsto por el programa de racionalización de la NCB. Estas cifras no son definitivas todavía y en los próximos meses se espera que la Comisión adopte medidas de ayuda suplementarias, ya que de todos los países de la CEE, el Reino Unido es el que tiene subvenciones más bajas.

Bélgica, el productor más pequeño de carbón de la CEE, ha sido autorizada a conceder 5.243.400.000 de FB a su industria del carbón, principalmente para cubrir los gastos de inversión, de contratación y formación de personal cualificado, de almacenaje de carbón y de coque y las pérdidas de explotación registradas en las cuencas de Campine y en la cuenca Sur. En el caso de Campine la ayuda está justificada por el hecho de que esta cuenca está llamada a asegurar el abastecimiento de carbón a la industria belga. En el Sur, por el contrario, las sumas concedidas sirven más bien para mantener la actividad de las minas hasta que su cierre pueda llevarse a cabo sin causar daños demasiado graves tanto en lo económico como en lo social. La Comisión ha puesto de relieve que la ayuda belga a la industria hullera, el año pasado, ha sido inferior en un 6% respecto al año anterior.

Las subvenciones a la minería del carbón en España

La CEE viene considerando necesario que los Estados miembros productores de carbón mantengan la producción global de la Comunidad, para lo cual reconoce que es indispensable que cada uno de ellos conceda a la minería del carbón las ayudas necesarias para equilibrar su coste de producción con el precio de venta, único medio de conseguir, en la medida de lo posible, la reducción de la dependencia a largo plazo de las importaciones de energía.

La importancia de la cuantía de las ayudas se determina en función de la contribución de los Estados a la financiación de las prestaciones sociales para compensar las cargas anormales que gravan la minería del carbón situándolo en

términos de equiparabilidad con otras industrias, también para financiar las cargas heredadas del pasado que resulten del proceso de cierre de minas.

La aplicación de estos criterios por los Estados de los países de la CEE da lugar a que el importe de las ayudas varíe notablemente de un país a otro, incluso no existe correlación entre las cantidades que corresponden a los distintos conceptos en cada uno de ellos.

En el marco de la CEE, es el Reino Unido el que menos ayuda por Tm recibe, motivado principalmente porque en este país el régimen de Seguridad Social en la minería es similar al resto de industrias.

El cuadro 22 presenta el desglose de las subvenciones a la minería del carbón en España por conceptos, para el año 1982, aunque la información aparece estructurada de forma que facilite la comparabilidad en las subvenciones percibidas en la CEE, conviene realizar las puntualizaciones siguientes:

En primer lugar el proceso de equiparación con la CEE en cuanto al concepto por el que se reciben las ayudas, presenta una estructura cada vez más afin.

En segundo término, a pesar de este esfuerzo, aún conviven conceptos de subvenciones perfectamente homologables (ej. subvenciones directas a la producción, transporte, carbón térmico, etc.), con otras, fundamentalmente las «cargas heredadas del pasado» que no presentan una homologación tan fácil.

En tercer lugar, a pesar de que las razones expuestas en el apartado anterior pueden introducir alguna perturbación en las comparaciones puede afirmarse, que en términos globales las subvenciones y ayudas a la minería del carbón, tanto en España como en Asturias por Tm extraída se sitúan por debajo respecto a las correspondientes a la CEE.

CUADRO 22
SUBVENCIONES A LA MINERIA DEL CARBON - AÑO 1982

	M. Ptas.	t × 10 ³	Ptas./t
Ayudas a la Producción Hulla Coquizable .	3.472	1.748	1.987
Ayudas al Transporte Hulla Coquizable ...	100	338	296
Subvenciones directas a la Producción ...	11.736	4.165	2.817
Cargas Extraordinarias del Pasado	1.836	3.463	530
Subvenciones Transitorias a las Pérdidas .	3.281	3.463	947
Ayudas Transitorias a la Reconversión ...	1.059	3.463	306
Subvenciones al Carbón Térmico (Contratos Medio Plazo)	1.915	15.686	122
Subvenciones por Compensación Stocks Térmicas	6.135	—	—
Subvenciones Transporte Carbón Térmico .	1.187	1.097	1.082
TOTAL NACIONAL (Toneladas) Producción 82	30.721	39.200	784
TOTAL NACIONAL (T.e.c.) Producción 82 .	30.721	20.600	1.491

4. EL CARBON ASTURIANO EN EL MARCO NACIONAL

Resulta innecesario a estas alturas reseñar la importancia histórica que ha tenido el carbón asturiano en el desarrollo económico e industrial de la región y que ha configurado de forma determinante la propia estructura industrial asturiana,

incluso sus componentes humanos y sociológicos han motivado en el transcurso del tiempo una aureola casi mítica de esta actividad productiva.

El establecimiento de un determinado modelo energético en todo el orbe capitalista desarrollado, del que España no fue una excepción, motivó la sustitución y arrinconamiento del carbón por el petróleo en la década de los 60, provocando una profunda crisis en la minería asturiana, uno de cuyos resultados fue el proceso de constitución de Hulleras del Norte, S. A. (HUNOSA), empresa estatal con capital mayoritario del INI y que parte de la agrupación de 17 empresas privadas.

No vamos a entrar aquí en el complejo proceso que lleva a asumir al Estado, con carácter subsidiario, una actividad prácticamente desechada por la iniciativa privada, y que obliga a HUNOSA a partir de unas gravosas cargas heredadas por decenas de años de abandono y desatención del capital privado, lo que va a condicionar en gran medida su política empresarial de cara al futuro e imponer unas condiciones de inferioridad de cara al lento resurgimiento del carbón en la década de los 70, desaprovechando de este modo una ocasión histórica irreplicable para rentabilizar la época dorada del carbón en este fin de siglo.

A partir de la crisis energética de 1973, el carbón se revaloriza en los países de nuestra área económica, lo que repercute en las provisiones Energéticas de estos últimos años donde la Cuenca Central Asturiana vuelve a recobrar un importante peso específico en el conjunto energético nacional.

La hulla asturiana

La configuración singular del subsector de la hulla viene marcada por la existencia de una macroempresa HUNOSA, que emplea 21.112 personas (80% del total regional), generando un valor añadido neto de 41.534 MPTA., con una producción subterránea de 3.305.000 tl, y 676.000 tl a cielo abierto, representando su monto productivo el 69 por 100 del total regional⁶, lo que da un reflejo de la enorme importancia de esta empresa en el sector. Junto a HUNOSA, otras explotaciones (Figaredo, La Camocha, Lieres, etc.), contribuyen a ampliar el marco de referencia cuando examinemos los índices más significativos de la minería de hulla asturiana.

Los destinos de la producción de hulla asturiana (y también de la antracita) son fundamentalmente las Centrales Térmicas en un 71 por 100, seguidas de las siderúrgicas con un 20 por 100, y el resto de industrias y usos domésticos con un 9 por 100. Pero no siempre la demanda de carbón ha seguido esta dirección (ver cuadro 28) y ello se explica por la pérdida de importancia de la siderurgia en años anteriores, que ha visto declinar el consumo de carbón de coque en el último período.

En el aspecto de productividad llama la atención el bajo nivel que registran en Asturias los índices de rendimientos, singularmente en HUNOSA, donde se alcanzan solamente 157 kg/hombre/hora en el interior, mientras que la media asturiana es de 186 kg/hombre/hora representativos del conjunto nacional.

El deterioro frecuente de su clima laboral, con unas explotaciones afectadas además por un fuerte absentismo*, puede ser causa, en buena medida, de estos

⁶ Memoria HUNOSA, 1983.

(*) Los niveles de absentismo son en HUNOSA, de un 16,50 por 100, llegando en el colectivo de picadores a un 25,41 por 100 en 1983.

bajos rendimientos, que por otra parte, también se dan en su entorno geofísico, ya que el resto de las minas asturianas, consideradas en conjunto, están igualmente por debajo del valor promedio nacional.

Objetivamente estas minas pueden considerarse como de peores características geológicas o de explotabilidad que las de León o Palencia, aunque conviene tener en cuenta su mejor equipamiento y su mayor potencial de medios, en general. Parece, pues, deducirse que se podrían mejorar apreciablemente los resultados, aún sin olvidar que la comparación estricta de rendimientos no es completamente rigurosa porque la relación de producción vendible a bruta, en el caso de HUNOSA, es mucho más severa que la que caracteriza a otras provincias antes citadas.

De otra parte y para poder dar una idea de la importancia de la estructura del subsector Hulla asturiano en su comparación con el conjunto nacional, tomaremos algunos datos de los Planes de Labores de 1983⁷, en sus apartados de Presupuestos y Costes Técnicos.

SUBSECTOR DE HULLA (1983)

	Presupuestos (millones de ptas.)	Costes Técnicos Promedio (*)
Global Nacional	75.390	6.794
Asturias	54.603	8.712
HUNOSA	44.554	9.788
Asturias (excepto HUNOSA)	10.049	5.857

(*) El Coste Técnico está deducido de los presupuestos de gastos de explotación de los Planes de Labores, que no incluyen amortizaciones ni gastos financieros. Se expresa en Ptas./Tm. vendibles.

El presupuesto de más relevancia es el de HUNOSA, que es el 59 por 100 del total de la hulla y se computó un aumento del 17 por 100 sobre el de 1982, cifrado en 38.157 millones.

Los costes técnicos se elevan en consonancia con las alzas de los presupuestos y las previsiones hechas sobre incrementos de producción.

Se podrían repetir las mismas consideraciones que con los rendimientos, nos limitaremos a señalar lo elevado del precio del coste técnico de HUNOSA, y resaltar la importancia que para el sector energético tendrá el llegar a conseguir en esta empresa los mejores resultados económicos que, en principio, parecen alcanzables.

El poder lograr en HUNOSA los rendimientos y costes medios que corresponden al promedio nacional o al resto de Asturias, significaría hipotéticamente para la producción programa, un cambio de signo económico de unos 15.000 millones de pesetas.

La antracita de Asturias

La cuenca antracitera asturiana es la segunda en importancia dentro del conjunto nacional, detrás de León. En 1983 representaba el 3,4 por 100 del total del

⁷ Plan de labores 1983, Consejo Superior del Ministerio de Industria y Energía. «Estudio sectorial por sustancias de la Minería del Carbón».

carbón nacional (cuadro 23), y dentro del subsector antracita casi el 25 por 100, con una producción de 1.343.000 Tm, casi toda concentrada en la zona del Narcea.

La demanda ha aumentado extraordinariamente en los pasados años (ver cuadro 28), sin embargo, dada la ralentización del consumo por parte del sector eléctrico, principal cliente de este mineral, y teniendo presente lo que aconteció estos dos años 1982 y 1983, las producciones reales fueron inferiores en un 2 por 100 a las programadas en los Planes de Labores. Esto ha traído como consecuencia que los stocks aumentaran en Asturias sólo en el año 1983 en 331.599 toneladas.

El origen de este problema de almacenamientos se sitúa en la construcción de centrales térmicas de carbón por medio de un programa acelerado, que hacía prever bruscos incrementos puntuales en la demanda de carbones térmicos, que luego no se han cumplido en parte. Este problema ocasiona graves trastornos a los antraciteros, entre los que se encuentran las empresas asturianas, que han visto cómo el BCI ponía dificultades a las empresas eléctricas consumidoras de antracita para financiar estos stocks en parques de centrales y obligaban en definitiva, a las empresas mineras a contraer su producción en valores absolutos. La repetición de estas circunstancias pueden conducir a un difícil desenvolvimiento económico de este subsector energético y abocar al cierre de varias explotaciones que tal vez resulten irrecuperables, lo cual comprometería el cumplimiento de los objetivos del PEN y pondría en condiciones de clara inferioridad a nuestra industria carbonera de cara a su homologación con la de la CEE.

A pesar del carácter expansivo de este subsector de la antracita y su positiva y creciente contribución a las necesidades energéticas nacionales, creemos importante la serie de considerandos que en un reciente estudio de la Administración se dejan de manifiesto⁸. En primer lugar parece conveniente mejorar la estructura productiva del sector, avanzando en la consecución de planes de racionalización de las explotaciones y de la utilización de servicios comunes.

En segundo lugar y ante las dificultades manifestadas en los ritmos de actividad, y que comentamos anteriormente, debe crearse una coordinación entre producciones y consumos en centrales térmicas, instrumentando los mecanismos financieros necesarios para evitar la incidencia desfavorable que sobre las empresas mineras produce la falta de fluidez y regularidad en el consumo.

De todos modos la antracita asturiana está en una buena época y su situación es en general favorable a una futura entrada en la Comunidad.

En estos diez últimos años su volumen de empleo en Asturias ha crecido en 634 trabajadores y su productividad está en consonancia con los países de la CEE, ya que la antracita asturiana tiene unos rendimientos de 409 kg hombre/hora, cercana a los rendimientos del Reino Unido, que son de 410 kg hombre/hora, y a los de Francia, que son 374 en la misma unidad de medida. En la terminología carbonera de la CEE podría insertarse en las explotaciones «rentables» o «marginamente rentables».

Conviene tener presente en cualquier aproximación comparativa con la Comunidad, que dado el aparato estadístico de que se dispone, resultaría aventurado el prefijar datos e índices españoles y de los países de la CEE, ya que en gran medida no son homogéneos.

Así el cálculo de rendimientos en función de tecs y no de Tm, de los precios, costes de producción y otro tipo de parámetros esenciales dentro de cualquier análisis técnico-económico deben ser tomados con cautela, ya que incluso hoy entre

⁸ *Ibid.*

CUADRO 23
PRODUCCIONES DE CARBÓN EN ASTURIAS (Hulla y Antracita)
 (Unidad: Kt)

	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1983/ 1982
												%
ASTURIAS												
Hulla	4.840	5.405	5.427	4.847	5.601	5.039	4.851	5.282	5.689	5.949	5.708	14,3
Antracita	735	722	837	1.030	1.140	1.172	1.088	1.153	1.245	1.322	1.343	3,4
TOTAL ASTURIAS	5.575	6.127	6.264	5.877	6.741	6.211	5.939	6.435	6.934	7.271	7.051	17,7
TOTAL CARBÓN												
ESPAÑA	12.957	13.289	14.003	14.668	17.871	19.964	22.725	26.687	35.675	39.228	39.957	100
												+1,9

FUENTE: Ministerio de Industria y Energía, Carbuñión 83.

CUADRO 24
ASTURIAS

Rendimiento interior en la Minería de Hulla de Asturias

Unidad	Años	Interior	Total Hulla
Kg. hombre/día	1977	1.263	880
Kg. hombre/día	1978	1.184	736
Kg. hombre/día	1979	1.198	834
Kg. hombre/hora	1980	173	153
Kg. hombre/hora	1981	187	177
Kg. hombre/hora	1982	187	177
Kg. hombre/hora	1983	186	149

FUENTE: Boletines Estadísticos de Carbunión y del Sindicato Nacional del Combustible.

CUADRO 25
HUNOSA

Rendimiento interior

Unidad	Años	Interior
Kg. hombre/día	1978	1.092
Kg. hombre/día	1979	1.057
Kg. hombre/hora	1980	148
Kg. hombre/hora	1981	163
Kg. hombre/hora	1982	159
Kg. hombre/hora	1983	157

FUENTE: HUNOSA y elaboración propia.

CUADRO 26
PLANTILLAS EN LA MINERÍA ASTURIANA

Año	HULLA		ANTRACITA	
	Interior	Total	Interior	Total
1974	20.972	28.777	1.638	2.167
1975	21.889	29.712	1.773	2.274
1976	21.612	29.388	2.030	2.631
1977	21.402	28.682	2.116	2.717
1978	20.652	28.187	2.138	2.717
1979	20.373	27.783	2.081	2.640
1980	19.627	26.816	2.097	2.649
1981	18.862	25.674	2.124	2.700
1982	19.132	25.715	2.146	2.729
1983	19.858	26.342	2.213	2.791

FUENTE: Carbunión y Cámara Oficial Minera de Asturias.

CUADRO 27
EVOLUCION DE STOCKS (Tm) EN LA MINERIA ASTURIANA

Años	Hulla	Antracita
1978	566.906	542.587
1979	904.720	601.138
1980	1.119.410	775.590
1981	1.220.531	981.741
1982	1.436.036	1.284.736
1983	1.022.557	1.616.335

FUENTE: Carbuni6n.

los propios pa6ses de la CEE se observan diferencias de criterio en los sistemas estad6sticos de la industria del carb6n (casos de Alemania y Francia).

De todos modos, s6 podemos delimitar unos criterios semejantes en torno a la rentabilidad de las producciones de carb6n, conforme a lo expuesto en el documento I-1386/83 de la Comunidad Econ6mica Europea, y que fue presentado en este a6o al Parlamento Europeo.

El marco del Plan Energ6tico Nacional

La oferta de carb6n espa6ola ha sido planificada en el escenario de 1992, a partir del Plan Energ6tico Nacional (PEN), recientemente aprobado en el Parlamento, en 6l se contempla el carb6n con respecto a otras fuentes energ6ticas.

Los niveles de extracci6n se sit6an en la actualidad en torno a los 40 millones de Tm/a6o (ver cuadro 5), lo que junto a las variaciones de stocks y unas importaciones anuales del orden de 8 millones de Tm, sit6an conjuntamente al carb6n en el 28 % de la energ6a primaria consumida en Espa6a.

Los planes de reconversi6n de los sectores cementero y el6ctrico son los principales causantes del impulso de esta fuente energ6tica en nuestro pa6s. En 1979 el volumen de extracci6n era de solamente 23 millones de tm.

Espa6a tiene recursos de carb6n suficientes (ver cuadro 29) que debe explotar para lograr uno de los objetivos b6sicos de cualquier pol6tica energ6tica: un mayor grado de autoabastecimiento y diversificaci6n de fuentes de energ6a, dentro de un coste razonable del aprovisionamiento.

El empleo que genera la miner6a subterr6nea, 4,6 puestos de trabajo directos y 8,1 totales por cada 1.000 tec producidas, hacen esta actividad atractiva desde el punto de vista de la generaci6n de empleo, m6xime en una situaci6n de crisis econ6mica con niveles de paro preocupantes.

Otro aspecto es la contenci6n de la salida de divisas, que provoca este aumento de la producci6n nacional de carb6n.

En Espa6a, las reservas seguras de carb6n subterr6neo son el doble de las que puede explotarse a cielo abierto y el triple en poder calor6fico (ver cuadro 29).

Las reservas explotables a cielo abierto constituyen el elemento regulador de las oscilaciones de consumo de carb6n, a consecuencia de las variaciones anuales de las hidraulicidades y de la demanda final de energ6a el6ctrica.

CUADRO 28
CONSUMOS DE CARBÓN EN ASTURIAS

	1980			1981			1982			1983		
	Hulla	Antracita	Total	Hulla	Antracita	Total	Hulla	Antracita	Total	Hulla	Antracita	Total
Siderúrgicas	30,6	0,99	25,1	31,8	0,6	26,1	32	—	26,3	25,01	0,32	20
Centrales Térmicas	52,9	77,1	57,5	57,6	78,6	61,5	59,1	75,1	61,9	67,36	85,0	71
Resto	16,4	21,9	17,5	10,6	20,8	12,4	8,9	24,9	11,8	7,63	14,68	9
TOTAL	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100

FUENTE: Estadísticas de carbones, MIÑER y Carbunión.

CUADRO 29
RESERVAS DE CARBÓN ESPAÑOLAS

	RESERVAS		RECURSOS	
	Mt. vendibles	M Tec.	Mt. vendibles	M Tec.
Hulla y antracita	900	660	2.500	1.900
Lignito negro	550	230	1.550	650
Lignito pardo.....	350	110	400	150
TOTAL.....	1.800	1.000	4.500	2.700
Subterráneas	1.110	760	3.600	2.400
A cielo abierto	700	260	900	400
TOTAL.....	1.800	1.000	4.500	2.800

En la producción de hulla y antracita hay que resaltar las siguientes características:

- 1) Los costes del carbón español permiten su consumo sin subvenciones, con la excepción notable de la cuenca central asturiana.
- 2) Presentan problemas para la mecanización de los yacimientos, y en ciertos casos el minifundismo empresarial no permite acometer inversiones necesarias.
- 3) La regulación y el control de la minería a cielo abierto es incompleta y ha permitido una mala explotación de las reservas.
- 4) La extracción se hace sin un conocimiento adecuado de las reservas y sin la preparación de labores.

A pesar de todo, se prevé el incremento de la producción de hulla y antracita en un 22% entre 1982 y 1992, pudiendo aumentarse en un 10% más para 1995.

El coste del carbón de la cuenca central asturiana es más del doble que el coste medio para el conjunto de la hulla y antracita nacional y un 80% superior al del carbón que se extrae en labores subterráneas.

Las reservas del carbón coquizable del país se encuentran en la Asturias Central.

Debido al exceso de oferta en centrales térmicas y nucleares, cuya potencia será excesiva en este próximo período, el PEN introduce unas restricciones en el número de horas en funcionamiento global de las térmicas, aunque el consumo nacional aumentará por el mayor número de Centralés funcionando. Si la demanda de éstas fuera inferior se mantendría la producción nacional reduciendo las importaciones.

RESUMEN

El decenio 1974-83 presenta dos fases diferenciadas en la evolución de la producción de hulla: un período 1974-80 caracterizado por cierta estabilización productiva y el trienio 1981-83 de claro descenso, motivado fundamentalmente por el papel negativo jugado por Alemania y Reino Unido.

El año 1983 ha sido particularmente difícil, lo que quizá explique, en parte, la

revisión efectuada por la OCDE que rebaja sustancialmente las previsiones de demanda y producción de carbón en el seno de la CEE, para 1990 y el año 2000.

La industria carbonera española ha mostrado una gran elasticidad productiva en el decenio, incrementando de forma notable su actividad en un momento de penuria energética. Conviene precisar, sin embargo, que este comportamiento del sector encubre diferencias muy profundas, tanto en relación a las diferentes formas de explotación (subterránea, cielo abierto) como por tipo de carbón, y a la postre según la presencia de los anteriores en cuencas o zonas carboneras.

El gran desarrollo del cielo abierto, explotando principalmente los lignitos pardos, coexiste con un menor crecimiento en las labores subterráneas de hulla y antracita, si bien todos los carbones experimentaron incrementos sensibles en el período.

Este esfuerzo productivo se ha conseguido en el caso de la hulla merced a un mantenimiento de las plantillas, que en el último quinquenio no ha venido acompañado de una evolución positiva de los rendimientos.

En la CEE, los incrementos espectaculares en los rendimientos, vienen asociados a las reestructuraciones llevadas a cabo en la década de los 60.

Entre 1973-83 el descenso de las plantillas ha sido más leve (algo más de un 10 por 100 para el personal de interior), acompañado por una mejora sensible en los rendimientos, lo que no ha evitado que los costos hayan aumentado año en año, debido al diferencial entre la evolución del rendimiento y de las alzas salariales.

Las previsiones de la demanda para 1990 y 2000 van a exigir, no obstante, el recurso a las importaciones de terceros países.

La evolución del monto global de ayudas en la CEE presenta un carácter oscilante y enormes diferencias dentro de los países comunitarios productores.

La distinta conceptualización de las ayudas en el marco intracomunitario presenta problemas adicionales. No obstante se observa la tendencia a una presentación analítica más homogénea que posibilita la comparabilidad entre España y la CEE, al menos en las subvenciones de carácter directo, persistiendo los problemas de interpretación en las «cargas heredadas del pasado» y en las prestaciones sociales.

En términos globales puede, sin embargo, observarse que las subvenciones y ayudas a carbón por tonelada extraída, tanto en España como en Asturias se sitúan claramente por debajo de las correspondientes aplicadas en la CEE.

La minería asturiana presenta diferencias muy importantes en función de las diversas cuencas y particularmente según se trate de hulla o antracita.

El subsector antracitero con rendimientos medios que se aproximan a la media comunitaria no parece que pueda presentar otros problemas que los derivados de la aritmia en el consumo termoeléctrico según la demanda coyuntural de energía.

En la hulla, los rendimientos medios se sitúan en Asturias por debajo de la media nacional. Particularmente HUNOSA, por su peso en el sector y en la región influye decisivamente en los resultados en Asturias. No obstante, y a pesar del elevado «coste teórico promedio», el esfuerzo ya iniciado en la mecanización de arranque y entibación, y una selectividad en la explotación del yacimiento, pueden conducir a su homologación como «marginalmente rentable», según la conocida acepción utilizada en la CEE.

existen afectadas por la OCDE los cuales satisficieron las previsiones de demanda y producción en los años 1990 y el año 2000.

La industria textil española ha mostrado una gran capacidad productiva en el decenio transcurrido de los noventa en su actividad en un momento de crisis en el resto del mundo. Como resultado de este comportamiento del sector textil español, las previsiones de demanda y producción de los países industrializados se han visto afectadas por los tipos de cambio y la política industrial.

El gran objetivo del texto es analizar el comportamiento de la industria textil española en los últimos años, así como el efecto de las políticas de subsidios en la industria textil española. El texto se divide en tres partes: primero, se describe la evolución de la industria textil española en el caso de la falta de subsidios; segundo, se describe la evolución de la industria textil española en el caso de la existencia de subsidios; y tercero, se describe el efecto de las políticas de subsidios en la industria textil española.

En la CEE, los productores exportadores en los textiles, como sucedió en el resto del mundo, fueron afectados por la crisis de la demanda de los países industrializados. Durante 1973-83 el decenio de las décadas de los noventa, la industria textil española experimentó un crecimiento de la producción y de la demanda. Este crecimiento se debió a la demanda mundial de textiles y a la política industrial de la CEE.

La industria textil española ha experimentado un crecimiento de la producción y de la demanda en los últimos años. Este crecimiento se debió a la demanda mundial de textiles y a la política industrial de la CEE. La industria textil española ha experimentado un crecimiento de la producción y de la demanda en los últimos años. Este crecimiento se debió a la demanda mundial de textiles y a la política industrial de la CEE.

La industria textil española ha experimentado un crecimiento de la producción y de la demanda en los últimos años. Este crecimiento se debió a la demanda mundial de textiles y a la política industrial de la CEE. La industria textil española ha experimentado un crecimiento de la producción y de la demanda en los últimos años. Este crecimiento se debió a la demanda mundial de textiles y a la política industrial de la CEE.

La industria textil española ha experimentado un crecimiento de la producción y de la demanda en los últimos años. Este crecimiento se debió a la demanda mundial de textiles y a la política industrial de la CEE. La industria textil española ha experimentado un crecimiento de la producción y de la demanda en los últimos años. Este crecimiento se debió a la demanda mundial de textiles y a la política industrial de la CEE.

La industria textil española ha experimentado un crecimiento de la producción y de la demanda en los últimos años. Este crecimiento se debió a la demanda mundial de textiles y a la política industrial de la CEE. La industria textil española ha experimentado un crecimiento de la producción y de la demanda en los últimos años. Este crecimiento se debió a la demanda mundial de textiles y a la política industrial de la CEE.

Los indicadores de la política económica regional: la experiencia francesa

por Jean Paul Blandin

INTRODUCCION

III TECNICAS DE ANALISIS REGIONAL

política económica regional

PRIMERA PARTE: ALGUNOS ASPECTOS TEORICOS SOBRE ESTRUCTURAS Y COYUNTURA REGIONALES

Querríamos plantear unas preguntas elementales sobre el objeto de la presente investigación. ¿Es posible pensar en un espacio natural o existente, o en un espacio de construcción de valores adés de otros valores de la vida del individuo bajo un enfoque geográfico?

LA COYUNTURA REGIONAL: UN MITO

Los acontecimientos de estos últimos años, en el campo de las políticas económicas, han comprobado que el vínculo entre la coyuntura de un país y la del resto del mundo, o más exactamente, la de algunas potencias económicas, es cada día más fuerte. Los sucesos nacionales pueden ser anticipados por las consecuencias de políticas internacionales, la independencia económica de una nación está cada día más condicionada por el formidable desarrollo del mercado internacional.

¿Qué consecuencias tiene la autonomía económica de una región?

1a) La economía regional se caracteriza por su apertura

«La región no tiene fronteras económicas significativas». Esta afirmación incluye dos tipos de observación.

III
TECNICAS DE ANALISIS REGIONAL

Los indicadores de la política económica regional: la experiencia francesa

por Jean Paul Blandinières

INTRODUCCION

No podemos limitar las informaciones dedicadas a guiar las políticas económicas regionales a los solos análisis coyunturales. El conocimiento de las estructuras productivas locales, aparece como una condición previa e imprescindible a toda política económica espacial.

PRIMERA PARTE: ALGUNOS ASPECTOS TEORICOS SOBRE ESTRUCTURAS Y COYUNTURA REGIONALES

Queremos plantear unas preguntas elementales sobre el objeto de la presente investigación. Este paso puede parecer natural o evidente, a decir verdad es consecuencia de veinte años de observación de la vida económica bajo un enfoque geográfico.

1. LA COYUNTURA REGIONAL: UN MITO

Los acontecimientos de estos últimos años, en el campo de las políticas económicas, han comprobado que el vínculo entre la coyuntura de un país y la del resto del mundo, o más precisamente, la de algunas potencias económicas, es cada día más fuerte. Los esfuerzos nacionales pueden ser aniquilados por las consecuencias de políticas ajenas; la independencia económica de una nación está cada día más cuestionada por el formidable desarrollo del mercado internacional.

¿Qué pensar entonces de la autonomía económica de una región?

1a) La economía regional se caracteriza por su apertura

«La región no tiene fronteras económicamente significativas.» Esta afirmación incluye dos tipos de observación.

Por una parte, podemos decir que el papel de la frontera regional no es tan completo como el de la frontera nacional. No se puede regular el flujo de mercancías que entran o salen de una zona infranacional con políticas de cuotas o de aranceles, no pudiéndose repertoriar tales mercancías. Por otra parte, se debe enfocar la existencia de un espacio económico transversal, al concepto de región donde los bienes circulan sin tener todavía el estatuto de mercancías: la empresa. Las grandes empresas de un país, al tener un papel importante en la coyuntura, han de repartirse en varios puntos del territorio, creando canales de circulación de productos semiacabados y también de decisiones económicas de primer orden (nivel del empleo, inversiones).

1b) La economía regional se caracteriza por su dependencia con respecto a variables nacionales

Si bien es cierto que nadie puede negar la importancia de los elementos monetarios y financieros en los mecanismos económicos, también es claro, que nadie puede negar la independencia de los canales monetarios y financieros con respecto a las fronteras nacionales. La atribución de un préstamo a una empresa multiregional, tiene consecuencias que no se pueden localizar sino en algunos casos ejemplares y mediante una gran cantidad de informaciones. Cuando un hogar compra un bono del Tesoro Público, el acto formal de ahorro se puede localizar, pero no sus consecuencias en cuanto gasto público. Las instituciones de crédito son pantallas que impiden decir que una inversión en tal región fue financiada con el ahorro de tal otra región.

1c) Los movimientos económicos regionales a corto plazo son muchas veces discontinuos

El razonamiento coyunturista que considera fijas las estructuras y enfoca variaciones de corto plazo reversibles, es una visión abstracta, puesto que, incluso en el corto plazo, los elementos estructurales se transforman; sin embargo, dado el gran número de agentes económicos a nivel nacional, la hipótesis de «estructura constante» es una buena aproximación de la realidad. A nivel regional este último argumento puede ser invalidado; en una zona geográfica que tiene una trama industrial tenue, la coyuntura de este sector puede consistir en la quiebra de una empresa, evento sumamente irreversible. Luego los análisis coyunturales clásicos pierden su significación, cuando están empleados sobre un territorio de baja densidad de unidades de producción.

2. LA POLITICA ECONOMICA REGIONAL ES DOMINADA POR EL LARGO PLAZO

Acabamos de enfocar algunos argumentos tendientes a comprobar que los métodos de análisis de las fluctuaciones económicas de corto plazo, usados a nivel de una nación, no pueden ser transpuestos a nivel regional. Pero existe otra pregunta fundamental.

¿Para qué sirven los análisis coyunturales?

Sin duda alguna, sirven para informar los responsables de políticas económicas de corto plazo. Es por ello, por lo que debemos interrogarnos sobre la naturaleza de las políticas económicas regionales de corto plazo.

2a) Las políticas económicas a corto plazo son sumamente nacionales

Los medios para desviar el curso de las evoluciones de las variables económicas a corto plazo son conocidos: política monetaria (redescuento, control directo de la masa monetaria, intervención del banco central sobre los mercados monetarios, devaluación), financiera (emisión de bonos, políticas de tasas de interés), fiscales y salariales. Ninguno de estos medios está en las manos de autoridades locales, ninguna de estas políticas puede tener un impacto geográfico predeterminado; sus impactos geográficos dependen de las estructuras económicas locales.

2b) Las políticas del Estado central que tienen un impacto regional predeterminado forman parte de la estrategia a largo plazo

Los diversos procedimientos usados por el Estado central para fomentar cambios en las economías regionales se pueden clasificar en dos categorías:

— Las inversiones directas del Estado en zonas precisas; podemos citar las infraestructuras públicas (carreteras, puertos, aeropuertos, etc.), las inversiones de empresas nacionalizadas.

— Las medidas incitativas, que tienen por objeto influenciar las empresas privadas en sus decisiones de localización de actividades.

Ninguna de estas dos categorías, se refiere a medidas de corto plazo; ambas implican la modificación del capital, es decir, la modificación de las estructuras de producción.

2c) Los poderes locales carecen de instrumentos de intervención inmediata

Los recursos de los poderes locales para conducir una política económica son netamente menos desarrollados que los del poder central; es más, no permiten intervenciones a corto plazo, excepto en el campo del empleo. En este último se pueden imaginar una serie de medidas a través de los impuestos locales que gravan las empresas.

3. LA NECESIDAD DE UNA INFORMACION ESTRUCTURAL

El enfoque espacial de las estructuras económicas consiste en un estudio de elementos tangibles: localización de las actividades industriales, relación entre proximidad geográfica e intercambios de mercancías y servicios, nivel de ingresos, tipos de empleos, etc. Las informaciones sobre este aspecto de la economía regional, son de primera importancia para los responsables políticos y para justificarla podemos adelantar dos clases de argumentos.

3a) En razón de la importancia de las políticas regionales a largo plazo

Tuvimos la oportunidad de subrayar el papel de las decisiones a largo plazo dentro del marco de las políticas regionales.

La crisis económica no hizo sino aumentar la importancia de este papel. Dentro del problema de las reestructuraciones industriales la componente espacial es de primer orden. La crisis afecta de manera diferenciada a las distintas regiones, según la naturaleza de su trama productiva, luego las soluciones deben ser adaptadas a la diversidad geográfica, lo que implica un buen conocimiento de las estructuras económicas locales.

3b) Suponiendo que los análisis coyunturales tengan un sentido en el marco regional, no se puede concebir sin un buen conocimiento de las estructuras económicas locales

La coyuntura regional no puede aparecer sino como la huella local de la coyuntura nacional e internacional. Esta huella depende de elementos estructurales; en primer lugar del tipo de actividades presentes, en segundo lugar, de las relaciones que mantienen entre ellas las unidades de producción geográficamente cercanas. Por ejemplo, una baja coyuntura del sector del automóvil, induce una crisis en las regiones que tienen establecimientos, perteneciendo a este sector, tanto más importante cuando hay numerosas relaciones entre las empresas locales y estos establecimientos. Los problemas nacionales e internacionales llegan a una región por el canal de las grandes empresas y de las empresas que actúan en el mercado mundial y se propagan según la configuración de la trama local de las relaciones entre empresas vecinas. Esas relaciones son muy diversas, el solo subarrendamiento puede tomar muchas formas, y los servicios que se prestan las empresas también; pero son justamente estos mecanismos, cuyo conocimiento entrega la clave de la explicación de la propagación espacial de las crisis.

Grande es la tentación de reconducir al nivel regional los instrumentos usuales de observación de la economía nacional, dado el grado de perfeccionamiento al cual llegaron. Pero interrogándose sobre los medios y las finalidades de las políticas económicas regionales, uno se da cuenta de la necesidad de desarrollar nuevas técnicas de observación de la actividad económica local.

SEGUNDA PARTE:**LA EXPERIENCIA FRANCESA EN MATERIA DE INDICADORES DE POLÍTICA ECONOMICA REGIONAL**

Francia no se salvó de la falta de imaginación en el campo de las estadísticas regionales; el primer reflejo fue el escoger los mejores instrumentos de observación de la economía nacional e intentar un injerto regional. No todos los injertos fueron rechazados, pero con el desarrollo de la política «*aménagement du territoire*» y después del 81 con la emergencia de una verdadera planeación espacial, estos instrumentos llegaron a ser insuficientes e inútiles. Asistimos ahora al desarrollo de nuevas técnicas.

1. LA RECONDUCCION A NIVEL LOCAL DE LOS INSTRUMENTOS NACIONALES

Dentro de los distintos injertos de instrumentos de observación de la economía nacional, al caso de la región, presentaremos dos de ellos que ilustran casos opuestos. El uno, actuando en el corto plazo y el otro en el largo plazo; el primero siendo un fracaso y el segundo un éxito.

1a) La experiencia de encuestas de coyuntura en la región POITOU-CHARENTES

1. Generalidades:

Breve recuento histórico de las encuestas de coyuntura.

La historia de las encuestas de coyuntura sobre los empresarios se puede resumir de la siguiente manera. Desde su origen en Francia en el año 1951, hasta un período reciente estas encuestas son utilizadas con datos objetivos generales tales como la tasa de interés, la tasa de cambio... para seguir la coyuntura económica. Cada encuesta está en manos de un especialista que tiene un buen conocimiento del proceso de fabricación de su encuesta y que puede decir en qué medida, los indicadores que ella suministra, traducen condiciones técnicas de la encuesta o verdaderos movimientos de opinión dentro del grupo de los empresarios.

Además, este especialista sigue la actividad económica de su sector enterándose de las corrientes de opinión de los responsables de la profesión, de los cambios de reglamentación y de los efectos particulares sobre este sector de la política económica nacional. Es lo que se llama, acertadamente, un «hombre del arte»: puesto que la realidad que él sigue y la manera como la sigue cambian constantemente, sus métodos son ecléticos y no totalmente sistemáticos. El resultado más concreto de este trabajo es un informe de coyuntura sectorial. Con base en estos informes un «jefe coyunturista» redacta un informe de coyuntura nacional.

A nivel regional, las encuestas de coyuntura se han desarrollado en el INSEE desde comienzos de los años 1970. Inicialmente las Direcciones Regionales del INSEE estaban encargadas de ciertas tareas relativas a encuestas nacionales: luego, se evidenció naturalmente la necesidad de aumentar las muestras, hasta llegar a una posibilidad de explotación regional. La pasión por estas encuestas provenía seguramente de su sencillez para ser manejadas y de su capacidad para suministrar indicadores cuantitativos regionales, en una época donde eran escasos. Este entusiasmo cayó y los responsables regionales consideran ahora estas encuestas como un peso inútil. Vamos a examinar las razones de este desencanto.

CONDICIONES ESPECÍFICAS DE LA COYUNTURA REGIONAL

Este breve recuento histórico demuestra que la «coyuntura regional», es un problema muy distinto del estudio de la coyuntura nacional. En un país, las encuestas de coyuntura, sirven para seguir el desarrollo de un escenario económico nacional, a nivel agregado, con un interés particular por el juego de los instrumentos de política. El nivel agregado se impone: de lo contrario, no se puede entrar en

detalle sectorial, ni tampoco en los problemas específicos de tal clase de empresa. Por otra parte, a nivel nacional agregado, los instrumentos de política económica aparecen como verdaderas variables de control. Hoy no se puede concebir que los responsables de la política económica, no tengan informaciones sistemáticas y rápidas sobre los efectos de sus decisiones.

A nivel regional, la situación es muy distinta y sobre todo carece de toda preocupación operacional. El estudio de la coyuntura regional plantea otro problema: la falta de homogeneidad de muchas regiones. Así los fenómenos pueden ser un mosaico de casos particulares que no dibujan una imagen de conjunto clara o fácil de comentar. Se puede comparar con una imagen tipográfica: vistos de lejos los puntos que la componen traen un mensaje; vistos de muy cerca no se entiende nada.

2. Consideraciones técnicas

Abandono de las muestras ligeras.

Las muestras ligeras no sirven, puesto que la diferencia más evidente entre los niveles nacionales es la diferencia de tamaño. Ahora bien el tamaño de las muestras desempeña un papel en el campo de la precisión. Tomamos el caso simple de una variable Y , cuyo promedio \bar{Y} , se está buscando por sondeo. La estimación por el promedio \bar{y} de la muestra no es sesgada y su variación —que mide su precisión— es:

$$V = (1 - f) \frac{S^2}{n}$$

f : tasa del sondeo

n : tamaño de la muestra

$$S^2 = \frac{1}{n-1} \sum_i (y_i - \bar{y})^2: \text{dispersion}$$

r : siendo el índice de las regionales

$$S^2 = \sum_r \omega_r S_r^2 + \sum_r \omega_r (\bar{y}_r - \bar{y})^2$$

dispersion intrarregional dispersion interregional

S_r^2 : dispersión de la región r

ω_r : peso de la región r : $\omega_r = \frac{n_r - 1}{n - 1} \neq \frac{n_r}{n}$

n_r : tamaño de la muestra restringida a la región r

Supongamos para simplificar que

$$S^2 = S_r^2$$

V_r siendo la variación sobre la región r

$$\frac{V_r}{V} = \frac{n}{n_r}$$

Suponiendo que la muestra sea representativa $\frac{n_r}{n}$ mide la relación entre el tamaño nacional y el tamaño regional (medido, por ejemplo, por la población). En el caso de la región POITOU-CHARENTES:

$$\frac{n_r}{n} = 2,5 \%$$

Escogemos el caso del sector de obras. Y siendo los efectivos asalariados:

$$S^2 = 3\,350 \quad S_r^2 = 810 \quad S^2 = 4S_r^2$$

Sin embargo, para tener la misma precisión en la región POITOU-CHARENTES y en Francia, se deben escoger tasas de sondeo mucho más altas

Tasa nacional Tasa regional equivalente

20 %	71 %
10 %	53 %
1 %	9 %

Haciendo encuestas de coyuntura en este mismo sector, se envían cuestionarios a todas las empresas. La tasa de respuesta es el 50 por 100. La precisión alcanzada es la que se obtiene al nivel nacional con una tasa de sondeo del 10 por 100.

3. Dificultades conceptuales

¿Qué es la actividad regional de una empresa?

Muchas veces el establecimiento presente en una región, depende de una empresa que tiene su sede fuera de la región y este establecimiento, no tiene política de precios ni gestión de tesorería. Entonces, dicho establecimiento no puede sino mandar el cuestionario a la sede de la empresa, la cual muchas veces reparte las respuestas globales proporcionalmente al número de empleados en los establecimientos, borrando todo efecto espacial. La consecuencia de este comportamiento es lo siguiente: en una situación objetivamente divergente, entre el nivel nacional y el nivel regional, las repuestas de los empresarios a nivel regional, corresponden a estas repuestas al nivel nacional. Así en el caso del sector de obras, el número de alojamientos es un indicador objetivo de la situación de este sector; como lo prueba el gráfico siguiente, las evoluciones nacional y regional (para la región POITOU-CHARENTES) de este indicador son distintas, pero las declaraciones de los empresarios referente a sus actividades identifica ambos niveles.

1b) El dispositivo de cuentas económicas regionales

Hace unos dieciocho años que el INSEE elabora regularmente para todas las regiones francesas, elementos de contabilidad económica regional. Sin embargo, en un número especial de la antigua revista del mismo instituto —«*Etude et Conjoncture*»— del año 1951, se encuentra un artículo intitolado: «*L'Espace Economique Français*» en el cual se presentan unos indicadores globales de ingreso y de producción para los departamentos franceses. Es la primera manifestación de un intento de contabilidad económica espacial. Poco tiempo después aparecieron

en Francia trabajos universitarios de contabilidad regional, pero con enfoques particulares, distintos del que llegaría a ser, unos años después, el punto de vista del INSEE.

En el año 1963, el INSEE se lanzó también a la aventura de las cuentas económicas regionales. El impulso venía del «*Commissariat General au Plan*» que tenía el propósito, en el marco del IV plan, de vincular concretamente la estrategia de desarrollo nacional y la reducción de los desequilibrios regionales.

El proyecto definido era ambicioso y nunca se cumplió enteramente. Los resultados parciales se publicaron en 1966. Sin embargo, esta primera experiencia del INSEE en el campo de las cuentas económicas regionales se reveló llena de enseñanzas tanto desde el punto de vista teórico como desde el punto de vista práctico.

Las modalidades actuales, de producción de elementos de cuentas regionales, provienen de tales enseñanzas: adoptar un enfoque realista de los agentes y de las operaciones en función de las fuentes disponibles, a costa de una limitación del campo cubierto y del abandono de una coherencia general, articulada en un marco conceptual completo; privilegiar la constitución de series anuales para edificar las bases de un análisis económico; adoptar conceptos y evaluaciones compatibles con los de la contabilidad nacional; mantener una comparabilidad regional, usando estadísticas que cubran todo el territorio y que sean homogéneas de una región a otra. Esto último implicando una centralización de la elaboración de las cuentas.

1. *La demanda actual de cuentas regionales*

La producción actual de cuentas económicas regionales está respondiendo a varias demandas.

1.1. La planeación.—A partir de la preparación del IV plan el «*Commissariat General au Plan*» tomó conciencia de la importancia de la componente espacial. El último plan, el IX, desarrolló una verdadera planeación regional, incluyendo en su proceso contratos de plan firmados entre el Estado y las regiones. Una comisión se encargó de los problemas regionales, solicitó al INSEE un informe completo, económico, social y demográfico, sobre las regiones francesas en el cual la contabilidad regional ocupaba un puesto importante.

1.2. La CEE.—Desde algunos años, el principal solicitante institucional de variables macroeconómicas regionales ha sido la Comunidad Económica Europea y su oficina de estadística (OSCE). Un uso importante fue hecho por la Dirección de la política regional en su primer informe periódico (instituido por un reglamento del 6 de febrero de 1979), donde trataba de situar las fuerzas y debilidades de las 80 regiones europeas. La ampliación del Mercado Común no puede más que agravar las disparidades regionales en Europa y hacer más viva la necesidad de apreciar cuantitativamente, las diversas situaciones económicas, sobre todo dentro de la perspectiva de una renovación de la política del FEDER.

1.3. Demandas diversas.—Muchas investigaciones que provienen de fuentes diversas, necesitan datos macroeconómicos que permiten situar las regiones: estudios de mercados, estudios más académicos procedentes de universitarios y estudios de administraciones importantes desde el punto de vista de sus equipos.

2. *Las cuentas económicas de las ramas industriales*

Publicadas por primera vez en 1975, las cuentas económicas regionales de las

ramas industriales, constituyen todavía un instrumento nuevo, si lo comparamos con otras herramientas estadísticas disponibles en el plan regional.

2.1. El objeto de las cuentas económicas regionales de las ramas industriales.—El objetivo de tal instrumento, es el de suministrar una información localizada sobre la actividad económica de las empresas industriales. Pero no se integran en un sistema coherente de informaciones económicas, no son una simple reducción espacial de las cuentas nacionales. Muchos obstáculos se oponen a ello, tanto conceptuales como prácticos. Luego su utilización es más modesta: localizar y medir la producción, el empleo y las inversiones en un marco contable adaptado.

2.2. La presentación del marco contable.—El marco contable usado es más sencillo que el de las cuentas nacionales.

El primer elemento de este marco es una cuenta de producción. Su objetivo es sencillo: evaluar de manera sintética una producción industrial regional, para la cual no hay *enfoque más directo*, en el estado actual de desarrollo del sistema estadístico.

El segundo elemento es una cuenta de explotación cuya función es describir la repartición del valor agregado. Su interpretación permanece fragil, puesto que allí encontramos elementos fáciles de localizar: remuneraciones, cotizaciones sociales, por ejemplo; pero otros que lo son menos, como las subvenciones de explotación.

La tercera y última es una cuenta de capital. Puesto que no hay cuenta de ingreso no puede ser encadenada a las dos precedentes. Tiene el propósito de sintetizar las inversiones regionales de las empresas industriales. Esta cuenta está construida en términos de sector y no de ramas como las otras, puesto que la información disponible, no permite imputar las inversiones a las diversas actividades presentes en los establecimientos.

2.3. Los métodos de evaluación.—Las cuentas regionales de las ramas industriales, son elaboradas a partir de tres «encuestas anuales de empresas»: la del Ministerio de Agricultura para las empresas del sector agroalimentario, la del Ministerio de Industria para la mayor parte de las empresas industriales y la del Ministerio de la Vivienda y del Urbanismo para las empresas de obras.

Estas encuestas suministran no solamente datos sobre las empresas, sino también elementos de repartición entre sus distintos establecimientos.

El tratamiento operado tiene como propósito la elaboración de una información localizada. Se aplica a nivel microeconómico; consiste en un primer paso en la estimación de una cuenta de explotación general de un establecimiento, y después de la misma cuenta, para cada actividad presente en el establecimiento. Luego, en un segundo paso, se calculan las diversas variables macroeconómicas constituyendo las cuentas.

3. Las cuentas económicas de los hogares

Las cuentas regionales de los hogares intentan respetar el marco conceptual, metodológico y contable de las cuentas nacionales («*système élargi de comptabilité nationale*»: SECN).

Tres razones principales guiaron esta elección:

- estas cuentas fueron concebidas para situar las regiones en la economía nacional y el SECN aparece como el instrumento más adecuado;
- el SECN está muy cerca del SEC: Sistema Europeo de Cuentas adaptado

por los países del Mercado Común. Así se pueden establecer comparaciones entre regiones de estos países;

- desde el punto de vista contable, el marco nacional no sólo beneficia las cuentas regionales de los hogares de una garantía de coherencia, sino también se revela como indispensable para las estimaciones de algunos puestos.

Presentamos en el siguiente cuadro, de manera sintética, las numerosas fuentes empleadas para la construcción de estas cuentas. Su descripción completa sería demasiado larga, es por ello que enfocamos aquí solamente los principales elementos.

Las fuentes se pueden repartir en cuatro categorías:

- la categoría «A», en la cual encontramos primero las fuentes directamente regionalizables y las usadas para las cuentas nacionales y que luego no necesitan ningún tratamiento. Después se encuentran las fuentes distintas de aquellas usadas a nivel nacional, pero basadas en los mismos conceptos, directamente regionalizables. Estas fuentes son usadas para estimar claves de repartición de las variables del SECN;

- la categoría «B» consiste en fuentes directamente regionalizables pero basadas en conceptos distintos de las fuentes usadas en el SECN, implicando un trabajo de adaptación;

- la categoría «C» consiste en las fuentes que permiten una regionalización pero indirectamente, a través de criterios tales como: categoría socio-profesional, tipo de municipios, etc., generalmente son encuestas con muestras reducidas;

- la categoría «D» comprende las fuentes que no incluyen ningún elemento de regionalización. Entonces se emplea una clave rudimentaria, generalmente de tipo demográfico.

Podemos avanzar que para el 75 por 100 del ingreso de los hogares, las fuentes de evaluación constituyen un material fiable. La gran originalidad de este trabajo está constituida, por el alto número de fuentes estadísticas que necesita.

4. Las cuentas económicas de la Agricultura

El sector agropecuario francés está sometido a una observación muy detallada. Por ello, el Servicio Central de Encuestas y Estudios Estadísticos del Ministerio de Agricultura, puede elaborar las cuentas *departamentales* de la agricultura, basadas sobre evaluaciones suministradas por los servicios departamentales de las estadísticas agrícolas. Forman parte de un dispositivo contable, aprobado cada año por la comisión de cuentas de la Agricultura. Estos datos se refieren a la producción final detallada por tipos de productos (cf. anexo), el valor agregado, las cargas de la cuenta de explotación y el Resultado Bruto de Explotación (RBE).

Este último concepto se calcula:

- bajo un enfoque de producción y un enfoque de comercialización (este último se deduce del primero restando la variación de los stocks de cereales y vinos);
- para toda la rama agrícola (aparte la silvicultura) y para las solas explotaciones agrícolas (aparte los jardines).

Se calculan:

RBE global

RBE promedio por explotación

RBE promedio por hectárea

RBE promedio por activo familiar

Esas cuentas están estimadas en francos corrientes y constantes.

5. *Las cuentas de las Administraciones Públicas Locales (APUL)*

Las Administraciones Públicas Locales constituyen el caso más favorable, tanto desde el punto de vista conceptual como desde el punto de vista de la información básica. La localización de este sector no plantea ningún problema y las fuentes que alimentan las cuentas regionales, alimentan también las cuentas nacionales, lo que garantiza una total coherencia entre ambas contabilidades. Así, la contabilidad de los APUL, se articula en un juego de seis cuentas: cuenta de producción, cuenta de explotación, cuenta de ingreso, cuenta de uso del ingreso, cuenta de capital y cuenta financiera.

La Dirección de la Contabilidad Pública suministra la información básica.

El peso de estas administraciones dentro del total de las administraciones francesas, es importante, como lo prueba el cuadro siguiente.

COMPARACION ENTRE AMBOS SECTORES DE LAS ADMINISTRACIONES PUBLICAS EN 1979 (Millones de francos)

Operación	APU centrales	APU locales
Consumo intermedio	81.000	37.000
Sueldos	208.000	44.500
Ayuda Social	29.000	23.000
Inversiores	16.000	53.000

6. *Trabajos de síntesis*

Fuera de las cuentas de estos cuatro agentes, el INSEE publica dos variables macroeconómicas de síntesis:

el Producto Interior Bruto (PIB)
regional y departamental

el Ingreso Disponible Bruto (RDB)
de los hogares por región

7. *Orientación futura de los trabajos contables*

La prioridad fue otorgada a la ampliación del campo de las cuentas económicas regionales.

En primer lugar, se está buscando la posibilidad de producir una verdadera cuenta regional del Estado. Aunque el presupuesto estatal sea un acto transparente, esta tarea plantea problemas técnicos. En efecto, la información para estimar claves de repartición, es muchas veces exterior al proceso de gastos o ingresos públicos. El caso más patente es el de las subvenciones a la economía.

En segundo lugar, se iniciaron las investigaciones sobre la posibilidad de una cuenta económica regional del sector de los servicios, dada su importancia en ciertas regiones (ILE de FRANCE, LANGUEDOC-ROUSSILLON, PROVENCE y CORSE). Sin embargo, este sector acumula, desde el punto de vista del estadístico regional, todas las molestias: problemas de tipo conceptual en el campo de la localización, problemas de falta de información (no hay encuestas anuales de empresas para los servicios) y, sobre todo, problemas vinculados con la gran heterogeneidad; el sector de los servicios no es un verdadero sector económico, sino el saldo, una vez restados los demás sectores.

2. LAS NUEVAS HERRAMIENTAS

No podemos hablar aquí de todos los ensayos de nuevos enfoques de la estadística regional; más aún, ni siquiera de los que tuvieron éxito. Por tanto nos limitaremos a dos ejemplos, que parecen particularmente significativos. El primero es una iniciativa del poder central, manejada desde París, pero en concertación con los responsables regionales del INSEE, incluyendo únicamente unos pocos datos sobre las grandes implantaciones productivas.

El segundo, una encuesta cuyo objetivo es un retrato lo más completo posible de las relaciones entre las empresas que actúan en una región.

2a) El fichero de los grandes establecimientos (FGE)

El FGE ha sido concebido y realizado por el INSEE a partir de 1968, a petición del «*Commissariat General au Plan*». Se trataba entonces, de señalar los establecimientos que habían superado el tamaño de 100 asalariados al menos una vez, desde el 31 diciembre de 1961, de constituir, para cada uno, una serie de efectivos asalariados anual y codificar los principales acontecimientos demográficos.

Mal que bien, todo ello fue realizado con encuestas retrospectivas. Los datos tenían que ser actualizados cada año. Sin embargo, el fichero se fue deteriorando poco a poco:

- De una región a otra la gestión no era homogénea. Los plazos de actualización anual se iban alargando aun cuando, al mismo tiempo, otros ficheros regionales se desarrollaban.
- El campo no era siempre completo y el año de referencia (1961) se encontraba lejano.
- La organización informática era rígida y limitada (dificultades de interconexión, de interrogación rápida y de extensión).

Por todos esos motivos, una renovación se hizo necesaria. Una concertación empezó en el año 1977 y se prolongó durante dos años, entre responsables nacionales y regionales de estadísticas de empresas, y desembocó en el año 1980 en una nueva versión del fichero (FGE).

1. Los objetivos

Son de dos tipos:

- 1.1 Un objetivo instrumental: El FGE debe ser un fichero demográfico e

histórico. Su fiabilidad es una condición necesaria, particularmente en el campo de la localización y de los efectivos asalariados (sin omisión y sin doble contabilización), y no debe presentar reagrupaciones de unidades. Entonces puede constituir tanto a nivel nacional como a nivel regional, una referencia firme para otras fuentes de datos imperfectos.

A largo plazo, el FGE puede llegar a ser el núcleo de un banco de datos sobre el sistema productivo regional. Otras fuentes, pueden alimentar esta base y por el juego de informaciones comparativas se puede mejorar la coherencia global y complementar la información.

1.2. Un objetivo de estudios: A partir de tal instrumento se puede enfocar toda estadística demográfica, instantánea o dinámica. Permite, por ejemplo, analizar el empleo regional a largo plazo, para estimar las consecuencias estructurales y espaciales de la crisis o de la descentralización, pero también medir el impacto de las creaciones y supresiones de establecimientos. El FGE puede también ser una base de proyecciones regionales de empleo.

2. El campo

La unidad estadística es el establecimiento, es decir, toda implantación topográfica (conjunto de locales y terrenos normalmente contiguos), en la cual se desempeña la actividad de la empresa.

Ningún tipo de establecimiento está excluido. Sin embargo, los asalariados no claramente localizados, viajantes de comercio, trabajadores a domicilio..., serán reagrupados en un mismo establecimiento.

Los efectivos asalariados contabilizan los trabajadores de tiempo completo permanente. El campo es el de toda las actividades, excepto los transportes, el correo y telecomunicaciones, y las administraciones.

Desde el punto de vista del tamaño, el fichero cubre todos los establecimientos cuyos efectivos superaron los 100 asalariados, al menos una vez en los últimos diez años.

En la fecha de 31 de diciembre de 1978 el FGE tiene 22 783 establecimientos (correspondiendo a 6 869 428 asalariados) de los cuales 18 249 tienen todavía más de 100 trabajadores; el sector industrial representa la mitad del fichero; 17 910 establecimientos llevan al menos dos años fundados. En el año 1978 se observaron 206 nuevas creaciones y 430 supresiones.

3. Continuidad y movimientos

Seguir un establecimiento implica numerosas convenciones dados los acontecimientos importantes (fusión, trasteo, escisión) que pueden suceder. Con respecto a ello, el FGE tiene una gestión totalmente original. Para responder lo mejor posible a estos objetivos, se da la prioridad a los medios de producción sobre el propietario. Luego esa gestión es radicalmente distinta de la gestión de los repertorios tradicionales (por ejemplo, SIRENE en el caso francés) y económicamente más significativa.

Más precisamente, la continuidad se basa en los siguientes criterios enumerados por importancia decreciente:

- permanencia o no de los efectivos
- continuidad o no de la localización

- estabilidad o no de la actividad principal
- cambio o no del propietario.

La continuidad elegida está estrechamente vinculada con los movimientos observados, cuyos tipos son los siguientes:

- creación pura (la mayoría de los asalariados provienen del mercado de trabajo)
- creación impura (la mayoría de los asalariados provienen de uno o varios establecimientos)
- cesación pura o impura (simétrica a creación)
- cambio de actividad principal
- cambio de localización.
- cambio de propietario.

Estas reglas imponen el uso de un número permanente distinto del número administrativo (SIRET).

4. Las fuentes de actualización

Un proceso de encuesta anual, unificada y sistemática, fue realizado después de haber consultado el Consejo Nacional de Estadística. Por tanto se debió buscar el uso de las fuentes existentes, en primer lugar administrativas:

DAS:	Declaración anual de sueldo
ASSEDIC:	Fichero de la administración que financia el desempleo
URSSAF:	Fichero del seguro social
SIRENE:	Repertorio de las empresas
DMMD:	Declaraciones anuales de movimiento de mano de obra.

Las encuestas específicas se hacen únicamente en el caso de una variación excepcional de efectivos (± 10 por 100), de reestructuración o cuando faltan todas las informaciones de origen administrativo.

Estructura del fichero

El FGE es un fichero jerarquizado de tres niveles.

En el nivel «establecimiento actual» se encuentran elementos precisos de identificación: número regional, número SIRET actual, actividad principal, nombre y dirección, estatuto y tipo de establecimiento, fecha de creación y desaparición, último efectivo conocido y su fecha, informaciones sobre la empresa madre.

El nivel «histórico» corresponde a los períodos durante los cuales la localización, la actividad y el propietario no han cambiado. Se encuentran entonces las siguientes informaciones: dirección, nombre, actividad principal, el número SIRET y la fecha del comienzo y del final del período.

El nivel «anual»; aquí se encuentran los efectivos asalariados totales, femeninos y las entradas y salidas durante el año.

Además, cada nivel encierra zonas vírgenes donde los responsables regionales pueden incluir otros datos.

Si bien es cierto que el nivel «establecimiento actual» es único, no se puede ignorar que un establecimiento puede tener varios niveles «histórico», y que cada uno incluye uno o varios niveles anuales continuos.

La actualización del fichero consiste en integrar un año suplementario. Eventualmente el conjunto de los acontecimientos observados en el año, necesita abrir un nuevo nivel histórico y cambiar los datos del nivel establecimiento actual.

6. *La organización del trabajo*

Las reglas de gestión FGE, su contenido mínimo, su estructura informática y el modo de actualización fueron definidos en común por grupos de trabajo, incluyendo responsables del departamento de las estadísticas sobre las empresas, de los servicios de estudios regionales de las Direcciones Regionales, de la División de Estudios Regionales y del inevitable departamento de informática del INSEE.

Sin embargo, la propia gestión del FGE está descentralizada. En cada Dirección Regional el servicio de estudios tiene el dominio de su fichero, puede escoger las fuentes de actualización. Puede tener también la iniciativa de una extensión del fichero más allá de las normas nacionales del punto de vista del tamaño de los establecimientos o del contenido de las informaciones.

2b) *Las investigaciones sobre las relaciones interindustriales*

La Dirección Regional del INSEE de Estrasburgo inició en octubre de 1983 una encuesta sobre el tema de los vínculos interindustriales. Presentaremos aquí los grandes rasgos de esta operación y de su problemática.

1. *Los vínculos interindustriales: una preocupación de los responsables políticos locales*

El proyecto en la región de Alsacia de una encuesta sobre los vínculos interindustriales aparecieron dentro del círculo de los responsables locales desde el año 1980.

1.1. La demanda de los responsables locales: Esta demanda cubre varios aspectos de lo que se reagrupa generalmente bajo el concepto de vínculos interindustriales. Estas preocupaciones se relacionan con:

- el subarrendamiento
- los vínculos financieros
- el comercio exterior regional (particularmente con la región de Bâde-Wurtemberg en Alemania y de Bâle en Suiza)
- la integración de la región en terrazas de producción.

Se inscribe en la preparación del plan y de unas iniciativas en torno del subarrendamiento.

De otro lado, el instituto alemán Statistisches-Landesamt Baden-Wurtemberg, disponía de una matriz insumo-producto para el Bade-Wurtemberg y había manifestado su interés para un trabajo similar en Alsacia, enfocando los intercambios entre ambas regiones.

1.2. El subarrendamiento: un caso particular: Un primer enfoque cuantitativo del subarrendamiento se imponía, pero la región de Alsacia, al contrario de otras regiones francesas (Midi-Pyrénées, y Aquitaine, por ejemplo), no tiene polarización de su industria sobre unas grandes actividades; luego era más hábil de tratar el subarrendamiento como un caso particular de intercambio entre un cliente y un vendedor, la frontera entre estos dos conceptos, siendo, en el caso general, difícil de dibujar previamente.

2. Grandes orientaciones del cuestionario

En lugar de discutir paso a paso el cuestionario preferimos aquí comentar sus principales rasgos.

2.1. Privilegiar el flujo de mercancías: Las relaciones interindustriales fueron limitadas a tres mercados:

- el mercado de los aprovisionamientos en bienes de equipo
- el mercado de los clientes (incluso el subarrendamiento recibido)
- el mercado de los aprovisionamientos en materias primas y bienes intermedios (incluso el subarrendamiento entregado).

Estos tres mercados forman las tres partes del cuestionario (inversión, desembolso, compra).

A fin de caracterizar rápidamente la dimensión espacial de estos mercados se escogió la clasificación en las tres categorías tradicionales:

- mercado regional
- mercado nacional
- mercado internacional.

2.2. Cuatro exigencias del cuestionario: Los responsables de la encuesta plantearon cuatro exigencias fundamentales:

- a) Disponer de un «marco de compras» específico para cada sector industrial;
- b) Determinar una nomenclatura de los trabajos hechos en subarrendamiento coherente con la nomenclatura del «marco de compras»;
- c) Tener un cuadro de bienes de equipos en una nomenclatura más detallada posible;
- d) Distinguir entre demanda final e intermedio cuando se puede (problema de los intermediarios).

3. La información estadística de los establecimientos:

Un problema importante era la capacidad de los establecimientos, y particularmente de los que tienen sede en otra región para responder al cuestionario. En la región de Alsacia, los establecimientos de empresas poliregionales contribuyen al 60 por 100 de la producción industrial. Para estimar la información que tenían estos establecimientos, una encuesta previa fue organizada sobre los establecimientos que tienen sede fuera de la región; los resultados son los siguientes:

	Compras de equipos por el establecimiento	Comercialización por el establecimiento	Compras de materias primas y bienes intermedios por el establecimiento
Siempre	50%	43%	53%
Muchas veces.....	17%	7%	23%
De vez en cuando..	19%	9%	7%
Nunca	14%	41%	17%
	100%	100%	100%

	Conocen el valor y el origen de sus equipos	Conocen los clientes del establecimiento	Conocen el origen de las materias primas y de los bienes intermedios usados por el establecimiento
Sí	90%	89%	90%
No.....	10%	11%	10%

4. Datos técnicos sobre la encuesta campo:

- industria
- año 1982
- unidades estadísticas: empresas monoregionales que superan 10 asalariados, establecimientos industriales de más de 10 asalariados perteneciendo a:
 - empresas de sede en Alsacia (industriales o no);
 - empresas de sede fuera de la región de Alsacia (industriales o no).

Metodología de la encuesta y plan de sondeo:

- encuestas sistemáticamente por correo y encuestas complementarias sobre el terreno
- base de sondeo el fichero SIREN estratificado por:
 - tipo de unidades (empresa-establecimiento)
 - tamaño de las unidades
 - sector de actividad
 - departamento
 - muestra compuesta de:
 - todas las unidades de más de 100 asalariados
 - tasa de sondeo de 1/2 para las otras
 - tamaño de la muestra de 350 unidades.

CONCLUSION

La experiencia francesa en el campo de los instrumentos de observación de la economía regional, aparece como ejemplar tanto en sus éxitos como en sus fracasos.

La falta de reflexión sobre lo que son las políticas económicas regionales, o quizá la falta de imaginación de los responsables de las estadísticas regionales, indujo a una pura reproducción de los instrumentos nacionales.

En una segunda etapa, después de un período durante el cual, las políticas económicas, tuvieron tiempo de concretizarse, aparecieron nuevas ideas e instrumentos más adaptados a la problemática enfocada. Esos instrumentos se pueden clasificar en dos categorías: los que nacen de iniciativas centralizadas y los que nacen de iniciativas locales. Los primeros corresponden a dos preocupaciones: poder comparar regiones entre sí y poder enfocar la economía espacialmente sin privilegiar zonas administrativas, muchas veces sin homogeneidad económica. Los segundos, son más adaptados a las especificidades de cada región y a las políticas de los poderes locales.

No. de observaciones	Observaciones de los autores		Observaciones de los autores
	Observaciones de los autores	Observaciones de los autores	
1	100	100	100
2	100	100	100
3	100	100	100
4	100	100	100
5	100	100	100
6	100	100	100
7	100	100	100
8	100	100	100
9	100	100	100
10	100	100	100
11	100	100	100
12	100	100	100
13	100	100	100
14	100	100	100
15	100	100	100
16	100	100	100
17	100	100	100
18	100	100	100
19	100	100	100
20	100	100	100
21	100	100	100
22	100	100	100
23	100	100	100
24	100	100	100
25	100	100	100
26	100	100	100
27	100	100	100
28	100	100	100
29	100	100	100
30	100	100	100
31	100	100	100
32	100	100	100
33	100	100	100
34	100	100	100
35	100	100	100
36	100	100	100
37	100	100	100
38	100	100	100
39	100	100	100
40	100	100	100
41	100	100	100
42	100	100	100
43	100	100	100
44	100	100	100
45	100	100	100
46	100	100	100
47	100	100	100
48	100	100	100
49	100	100	100
50	100	100	100
51	100	100	100
52	100	100	100
53	100	100	100
54	100	100	100
55	100	100	100
56	100	100	100
57	100	100	100
58	100	100	100
59	100	100	100
60	100	100	100
61	100	100	100
62	100	100	100
63	100	100	100
64	100	100	100
65	100	100	100
66	100	100	100
67	100	100	100
68	100	100	100
69	100	100	100
70	100	100	100
71	100	100	100
72	100	100	100
73	100	100	100
74	100	100	100
75	100	100	100
76	100	100	100
77	100	100	100
78	100	100	100
79	100	100	100
80	100	100	100
81	100	100	100
82	100	100	100
83	100	100	100
84	100	100	100
85	100	100	100
86	100	100	100
87	100	100	100
88	100	100	100
89	100	100	100
90	100	100	100
91	100	100	100
92	100	100	100
93	100	100	100
94	100	100	100
95	100	100	100
96	100	100	100
97	100	100	100
98	100	100	100
99	100	100	100
100	100	100	100

Un indicador sintético para el análisis de la coyuntura regional

por Eduardo Morales Martínez

I. INTRODUCCION

El objeto de esta comunicación es presentar un método para obtener una medida que, sintetizando en cada momento del tiempo la información contenida en un conjunto de indicadores económicos de naturaleza coyuntural, permita establecer comparaciones entre la evolución de la actividad económica en el corto plazo mostrada por las distintas unidades económicas regionales que conjuntamente conforman una nación. Dicha presentación se acompaña de una aplicación al caso español en la que se toma como unidad regional a la Comunidad Autónoma. Tal aplicación se reduce al ámbito de la actividad económica de los sectores industrial, construcción y servicios, quedando fuera, por tanto, la evolución mostrada por el sector primario.

Conviene recalcar que no se trata de analizar el comportamiento de un conjunto de variables económicas en el tiempo para una Comunidad Autónoma considerada aisladamente, sino de dicho análisis referido al conjunto de las regiones autonómicas. La razón básica que nos lleva a proceder de esta manera está en la inexistencia de fronteras económicas entre Comunidades, esto es, en las evidentes interdependencias presentes en la actividad económica de las diversas regiones que en su conjunto constituyen una unidad económica nacional. Como se ha señalado: «el análisis de una economía regional debe enmarcarse considerando el entramado de interrelaciones, puesto que la región participa de las actividades del conjunto»¹.

La metodología seleccionada es una versión modificada del método de la distancia-1 debido a B. Ivanovic² utilizado ampliamente en la UNCTAD en sus estudios para ordenar los países de acuerdo con su nivel de desarrollo³. Tal elección obedece a que el resultado de su aplicación es un indicador sintético —el denominado indicador sintético de Ivanovic— que verifica las propiedades deseables en un indicador que pretende condensar una información suministrada

¹ JUNTA DE ANDALUCÍA Y FUNDACIÓN BANCO EXTERIOR: *Claves para el desarrollo económico de Andalucía. Informe a la Junta de Andalucía*, pág. 46.

² B. IVANOVIC: *Classifications of Underdeveloped Areas According to Level of Economic Development*, publicado en «International Arts and Sciences Press, Eastern European Economics», vol. II, n.º 1-2, New York, 1963-1964.

³ UNCTAD: *Probleme de l'identification des pays les moins avancés parmi les pays en voie de développement*. Memorandum n.º 41 de la División de Recherche. Noviembre 1970.

por un conjunto de variables, a saber: existencia y determinación, monotonía, unicidad, invarianza, homogeneidad, transitividad, exhaustividad, aditividad e invarianza respecto a la base de referencia⁴.

Naturalmente, en último término, la elección radica en que el indicador es susceptible de utilización acorde con el objetivo buscado: comparar en el tiempo y en el espacio la actividad económica regional.

II. INDICADORES SINTÉTICOS Y ANALISIS COYUNTURAL

La idea de sintetizar un conjunto de información en un único indicador no es, sin lugar a dudas, nueva, sino que, por el contrario, existen numerosos antecedentes en el análisis de coyuntura entendido como «estudio de la situación actual de una economía concreta, de los factores que la determinan y de su evolución posible a corto plazo»⁵. En último término, los indicadores sintéticos que resumen la información tienen en común el ser una media ponderada de un conjunto de variables o indicadores simples. Las diferencias más relevantes entre los diversos procedimientos al uso se refieren tanto a la expresión que toman los valores del indicador simple (cifras originales referidas a un mismo momento del tiempo; series temporales originales y/o desestacionalizadas, medias móviles de éstas, tasas de variación, etc.) como por el procedimiento de asignar ponderaciones a cada indicador parcial.

Si nos centramos en el caso español, resulta preciso citar el trabajo publicado en la sección Estadística de la revista *Hacienda Pública Española* en 1972 como uno de los pioneros en la búsqueda de un indicador general de la actividad económica en el corto plazo⁶.

De publicación más reciente, hay que incluir en esta brevísima historia de la elaboración de indicadores sintéticos en España el trabajo realizado por un equipo de personas en el ámbito de la Dirección General de Previsión y Coyuntura del Ministerio de Economía y Hacienda⁷. Siguiendo la metodología diseñada por el National Bureau of Economic Research (NBER), y utilizada también por la OCDE en sus trabajos relacionados con el análisis cíclico, se llega a unos indicadores compuestos de consumo, inversión y actividad⁸.

Los dos estudios señalados vienen referidos al conjunto de la economía nacional. De hecho, no se conoce la existencia de aplicaciones de una de estas —u otra distinta— metodologías al nivel regional dentro de nuestras fronteras. No se puede decir lo mismo cuando se tienen en cuenta otras coordenadas geográficas. Así, puede citarse, a modo de ejemplo, la elaboración de indicadores sintéticos de coyuntura regional en dos regiones de Italia —Umbria y Toscana—⁹. En ambos casos la metodología empleada es la del NBER y se aplica a datos cualitativos

⁴ Para una exposición detallada de estas propiedades y su verificación por el indicador de distancia de Ivanovic, ver: J. B. PENA: *Problemas de la medición del bienestar y conceptos afines (una aplicación al caso español)*. Ed. INE, Madrid, 1977.

⁵ F. MOCHÓN Y G. ANCOECHA: *El análisis de coyuntura: una metodología*. Ed. Pirámide. Madrid, 1982.

⁶ Todo parece indicar que, en la actualidad, doce años después de su primera aparición, se sigue elaborando de manera periódica y puede seguirse su evolución en las páginas económicas de la edición dominical de «El País».

⁷ MINISTERIO DE ECONOMÍA Y HACIENDA. DIRECCIÓN GENERAL DE PREVISIÓN Y COYUNTURA: *Indicadores cíclicos: elaboración y aplicación al análisis de la economía española*. Madrid, 1983.

⁸ Para una exposición detallada de la metodología, ver el Anexo I de la publicación citada en la nota anterior, páginas 209-210.

⁹ CASSA DI RISPARMO DI FOLIGNO: *Note economiche per l'operatore*, núm. 3 y 4 de 1983.

procedentes de una encuesta de opiniones empresariales elaborada periódicamente en las regiones citadas.

III. METODO DE LA DISTANCIA-I DE IVANOVIC

Como se señala en la introducción, la metodología de base elegida acorde con el objetivo buscado ha sido la del método de la distancia-I de Ivanovic. En una breve síntesis¹⁰ el método consiste en desarrollar una serie de etapas, algunas de las cuales se realizan de forma iterativa. Tales etapas son:

1) En primer lugar, se calcula, para cada unidad económica (a partir de aquí hablaremos de regiones) presente en el análisis, un indicador sintético en el que los indicadores simples no vienen afectados de ningún coeficiente de ponderación o, dicho de otra manera, tales coeficientes son iguales para todos; tal indicador sintético se conoce con el nombre de indicador de Frchet,

$$F(r, k) = \sum_{i=1}^n \frac{|d_i(r, k)|}{\sigma_i}$$

donde:

$d_i(r, k)$ es la distancia para el indicador i entre las regiones r y k , siendo

$$d_i(r, k) = X_{ri} - X_{ki}$$

X_{ji} es el valor del indicador i para la región j , tal que

$$\begin{aligned} j &= 1, 2, \dots, m \\ i &= 1, 2, \dots, n \end{aligned}$$

siendo m el número de regiones, y n el número de indicadores simples, σ_i es la desviación típica del indicador i

$$\sigma_i = \sqrt{\sum_{j=1}^m (X_{ji} - \bar{X}_i)^2 / m}$$

2) A continuación se procede a obtener los coeficientes de correlación simple entre cada uno de los indicadores simples y el indicador sintético obtenido en la etapa anterior.

3) De acuerdo con los coeficientes de correlación calculados, se ordenan de mayor a menor los n indicadores simples.

4) Introduciendo los indicadores en el orden obtenido en 3 se calculan los coeficientes de correlación simples y parciales entre los mismos y se elaboran los coeficientes por los que tales indicadores aparecen ponderados en la expresión que nos da como resultado el indicador sintético de Ivanovic para cada región,

$$DI(r, k) = \sum_{i=1}^n \frac{|d_i(r, k)|}{\sigma_i} \prod_{j=1}^{i-1} (1 - r_{ji-1, 2, \dots, j-1})$$

o desarrollando la expresión anterior

¹⁰ Para un desarrollo más amplio, ver J. B. PENA: *Op. cit.*, capítulo V.

$$DI(r, k) = \frac{d_1}{\sigma_1} + \frac{d_2}{\sigma_2} (1 - r_{12}) + \frac{d_3}{\sigma_3} (1 - r_{13}) (1 - r_{23,1}) + \dots$$

donde r_{ji} son los coeficientes de correlación entre indicadores.

El procedimiento es iterativo de tal forma que las etapas 2 y 3 se repiten hasta lograr la convergencia. Tal hecho se produce cuando las ordenaciones obtenidas en 3 son iguales en dos iteraciones sucesivas. Puede ocurrir que no se produzca la convergencia por este procedimiento, por lo que resulta conveniente introducir un segundo criterio de convergencia en términos numéricos como podría ser que la variación de los indicadores sintéticos en dos iteraciones sucesivas no supere una determinada cantidad (digamos, por ejemplo, el 10 por 100) para ninguna de las regiones consideradas. Si aún así el proceso no converge, se puede optar por elevar la cifra anterior o por tomar el primer indicador sintético o el último (de los que se repiten después de varias iteraciones) o una media de todos éstos.

Como se deduce del proceso descrito, el método de la distancia-I de Ivanovic resuelve los dos problemas más importantes a los que se enfrenta el cálculo de un indicador sintético: la heterogeneidad en los indicadores simples derivada de las distintas unidades en que vienen medidos los mismos y la duplicación de información contenida en los diversos indicadores considerados.

La primera cuestión, la de homogeneización de información, se consigue tipicando los distintos indicadores simples, esto es, restando del valor de un indicador para cada región la media del mismo y dividiendo por su desviación típica, y esto, claro está, para los n indicadores considerados. El problema de la información duplicada se subsana con la jerarquización de los indicadores, de tal forma que, como se observa en la fórmula, las ponderaciones de los mismos van decreciendo, incorporando solamente la información nueva suministrada por cada indicador.

No obstante, subsiste algún otro problema en esta técnica que exige realizar algunas modificaciones para que sea susceptible de aplicación en la dirección apuntada en la introducción.

IV. METODOLOGIA APLICADA

Las importantes diferencias de tamaño entre las distintas regiones exige plantearse la cuestión de en qué forma ha de aparecer la información contenida en los indicadores parciales en la expresión del cálculo de las distancias. Que se trata de una cuestión fundamental no cabe la menor duda, por cuanto que la ordenación de los indicadores simples y los coeficientes de ponderación de los mismos van a venir determinados en función de lo anterior.

Este problema, habitualmente presente en este tipo de comparaciones, venía obviándose al relativizar los valores de los indicadores por la población que habita en cada unidad geográfica. Tal procedimiento puede ser válido cuando se intentan comparar niveles de desarrollo —en los que parece más razonable trabajar con PIB por habitante, por ejemplo, que con las cifras absolutas del PIB— pero resulta evidente que no tiene sentido cuando el interés se centra en variables coyunturales.

La propuesta que se ofrece para solventar esta cuestión es trabajar con tasas de variación interanual —de un período respecto al mismo período del año anterior—

de tal forma que la comparación se establezca en términos, no de cifras originales, sino en base a la evolución seguida por las mismas. Tal procedimiento aporta algunas otras ventajas como:

a) el indicador sintético que se obtendría tendría un carácter dinámico que no existiría si se trabajara con los valores originales referidos a un período de tiempo concreto;

b) al proceder de esta manera es posible incluir el total nacional como si fuera una región más, con lo que se podría evaluar de una forma directa qué regiones muestran una evolución por encima y cuáles por debajo de la media nacional, y

c) dado que la información adopta la forma de serie temporal, en el caso de que la estacionalidad presente en los indicadores parciales dentro de cada región no fuera muy cambiante, podría indirectamente lograrse una buena aproximación del componente tendencia-ciclo sobre el que realizar las comparaciones a nivel coyuntural.

Un segundo inconveniente presente en la metodología de Ivanovic para su aplicación directa al objetivo que nos ocupa consiste en que para que puedan establecerse comparaciones intertemporales entre los indicadores sintéticos obtenidos como resultado de la aplicación del método en cada momento del tiempo, es requisito imprescindible que los parámetros que aparecen en la expresión del cálculo de la distancia de Ivanovic —a saber, las desviaciones típicas y los coeficientes de correlación simple y parcial— permanezcan invariantes en cada aplicación¹¹.

Ciertamente, lo anterior se logra pocas veces, pero afortunadamente existe una solución relativamente sencilla consistente en ampliar la matriz de datos de tal forma que, manteniendo el número de columnas —esto es, el número de indicadores—, el número de filas de la nueva matriz sería el resultado de multiplicar el número de períodos que se desean comparar por el número de regiones para las que establece la comparación.

Con estas modificaciones incorporadas al método de la distancia-I se procedió a su aplicación al caso de las Comunidades Autónomas que conforman el Estado español. Como fácilmente se deduce de lo expuesto, es requisito ineludible disponer de información para todas las regiones de los indicadores seleccionados¹². Así, dentro de la pobreza de estadísticas económicas regionales y teniendo presente que lo que se busca es un indicador de actividad no agrícola se han seleccionado nueve indicadores que pretenden ser representativos de la actividad del sector industrial, construcción, transporte y turismo: matriculación de vehículos industriales, matriculación de vehículos-turismo, número de pernотaciones en establecimientos hoteleros, población activa ocupada no agrícola, ventas de cemento, ventas de fuel-oil, ventas de gasóleo A, ventas de gasolina auto y número de viviendas iniciadas más terminadas.

Naturalmente, la carencia de contabilidad regional para el período analizado y para todas las Comunidades ha impedido que la selección se haya basado en criterios estadísticos, de tal manera que la representatividad que se atribuye a los indicadores es algo que, si bien parece probado a nivel nacional, queda por confirmarse a nivel regional. No obstante, a falta de otro criterio mejor, ha sido el de

¹¹ Ver J. B. PENA: *Op. cit.*

¹² Ello ha impedido la inclusión de, quizás, el indicador más relevante para el análisis, cual es el consumo de energía eléctrica para usos industriales, disponibles ya para algunas Comunidades pero no para todas; este indicador y el número de efectos protestados se incorporarán a la investigación en un futuro.

su carácter representativo a nivel global lo que nos ha llevado a elegir estos indicadores dentro de la reducida oferta de información estadística relativa a las Comunidades disponible en nuestro país.

Al final se trabaja con series de 21 datos trimestrales con origen en el primer trimestre de 1979 para cada uno de los indicadores y Comunidades consideradas. No obstante lo aquí expuesto sobre la metodología aplicada, tras la observación de las tasas de variación interanuales se impone una nueva modificación en aquélla antes de su aplicación.

A la vista de la inestabilidad de las tasas interanuales obtenidas se deduce que la estacionalidad presente en las series originales no queda bien eliminada mediante el proceso descrito, lo cual no debe resultar sorprendente por el método de elaboración de las cifras originales que en la mayoría de los casos consiste en agregar la información provincial con periodicidad mensual. Llegados a este punto se abren dos opciones: 1) desestacionalizar las series y calcular después las tasas de variación sobre las series desestacionalizadas; y 2) trabajar con medias de cuatro períodos calculadas sobre las series de tasas. La primera opción puede ser más recomendable pero también más rechazable por la inversión que exige en términos de tiempo; por lo tanto, se opta por tomar una media de las cuatro tasas interanuales consecutivas.

Las nuevas series así elaboradas son, pues, medias móviles de las series de tasas interanuales y tienen una longitud de 14 observaciones. Dichas series representan una mayor suavidad e incluso, en un análisis rápido, en la mayoría de los casos presentan un perfil cíclico, razón por la que se toman como punto de partida en el cálculo de los indicadores sintéticos.

Queda, sin embargo, un último punto a considerar. Se trata de decidir el número de filas de la matriz de datos de partida, dado que el número de columnas es conocido e igual a nueve. Con el fin de que ninguna tasa interanual aparezca en más de una ocasión, se seleccionan las matrices de los períodos t_1 , t_5 , t_9 , t_{13} —que como se puede observar se corresponden con la media de las tasas de variación de un año sobre el anterior— de tal forma que se sitúan consecutivamente una detrás de otra para conformar una matriz de orden 72×9 , donde el 72 es el resultado de multiplicar cuatro por el número de Comunidades —18 al considerar como tal el total nacional.

V. RESULTADOS

A continuación se presentan los resultados a los que se llega aplicando la metodología expuesta. Las cifras reflejan el indicador sintético promedio para cada año.

	1980	1981	1982	1983
Andalucía	101.26	103.59	120.37	121.64
Aragón	88.50	95.50	113.52	119.99
Asturias	119.58	87.93	126.32	106.5
Baleares	114.84	127.64	122.96	128.34
Canarias	118.09	73.14	107.7	151.11
Castilla-León	109.42	88.72	122.75	101.04
Castilla-La Mancha	119.49	88.44	101.02	86.45
Cantabria	80.82	91.38	96.75	131.2

	1980	1981	1982	1983
Cataluña	82.98	87.25	113.12	117.96
Extremadura	127.37	96.01	138.73	123.57
Galicia	124.68	96.03	119.06	99.91
Madrid	106.21	89.16	147.08	103.99
Murcia	109.55	79.15	107.02	98.68
Navarra	79.20	89.91	133.54	93.15
Valencia	99.74	88.86	118.27	134.81
País Vasco	80.47	99.67	120.07	128.04
La Rioja	96.88	88.23	108.95	110.46
Total nacional	100	90.90	119.3	116.89

por Enrique Domínguez Agu

De esta manera, se obtendrían directamente los indicadores sintéticos para cada Comunidad Autónoma referidos al último trimestre de cada año. Para el cálculo del indicador sintético referido al resto de períodos t_2 , t_3 , t_4 , t_6 , t_8 , t_{10} , t_{11} , t_{12} y t_{14} —esto es, del resto de trimestres de cada año— bastaría con afectar los coeficientes de ponderación que resultan de la aplicación del método a la matriz ampliada, a las distancias calculadas sobre la serie de medias en tales períodos tomados uno a uno y referir los indicadores obtenidos al último trimestre que se incluye en el cálculo de la media.

Para rematar el trabajo se procede igualando a 100 el indicador sintético obtenido para la «Comunidad total nacional» del período t_1 de tal forma que todos los indicadores sintéticos aparezcan referidos a una base común.

CONCLUSIONES

Por otro lado, es importante el ser consciente de que lo que se ocupa en la tesis nacional a nivel de comunidades autónomas y de que también como el grupo dentro del territorio europeo y mundial. Hay que recordar que no es fácil el acceder porque poner a nivel para dentro del ranking europeo a través del estudio de países industrializados.

También hay que tener en cuenta que se trata de un estudio de nivelación y de ciertos indicadores para la misma, tanto a nivel de Comunidades Autónomas como a nivel español y mundial que se relaciona con la metodología que sirve de base en la escala mundial.

Otro punto que se debe tener en cuenta es que se trata de un estudio de nivelación y de ciertos indicadores para la misma, tanto a nivel de Comunidades Autónomas como a nivel español y mundial que se relaciona con la metodología que sirve de base en la escala mundial.

Hay que indicar que se trata de un estudio de nivelación y de ciertos indicadores para la misma, tanto a nivel de Comunidades Autónomas como a nivel español y mundial que se relaciona con la metodología que sirve de base en la escala mundial.

EL DISEÑO DE LOS INDICADORES

Toda la metodología para estos indicadores se basa en la metodología que se utiliza en el estudio de nivelación y de ciertos indicadores para la misma, tanto a nivel de Comunidades Autónomas como a nivel español y mundial que se relaciona con la metodología que sirve de base en la escala mundial.

de carácter regional y a nivel global lo que nos ha llevado a elegir estos indicadores dentro de la redacción de información estadística relativa a las Compañías de agua en nuestro país.

Actual se trabaja con series de 21 datos estadísticos, que se han truncado de 1979 hasta cada uno de los indicadores y Compañías correspondientes. No obstante lo anterior, se ha aplicado la metodología aplicada, para la obtención de las 148 de variables estadísticas que se exponen en la nueva modificación de este artículo, en los años 1981, 1982, 1983 y 1984.

Una de las características de las series estadísticas que se exponen en este artículo, es la que se ha mantenido en las series originales, lo que ha permitido el proceso de flujo, lo cual no debe resultar sorprendente por el hecho de que la información de las series originales que en la mayoría de los casos corresponden a la información provincial con periodicidad mensual. Llegados a este punto se abre

la posibilidad de que se pueda calcular, después de hacer el ajuste de la información que se ha presentado en este artículo, la información que se ha presentado en el artículo anterior.

En el presente artículo se exponen los resultados de la información que se ha presentado en el artículo anterior, lo que ha permitido el proceso de flujo, lo cual no debe resultar sorprendente por el hecho de que la información de las series originales que en la mayoría de los casos corresponden a la información provincial con periodicidad mensual. Llegados a este punto se abre la posibilidad de que se pueda calcular, después de hacer el ajuste de la información que se ha presentado en este artículo, la información que se ha presentado en el artículo anterior.

En el presente artículo se exponen los resultados de la información que se ha presentado en el artículo anterior, lo que ha permitido el proceso de flujo, lo cual no debe resultar sorprendente por el hecho de que la información de las series originales que en la mayoría de los casos corresponden a la información provincial con periodicidad mensual. Llegados a este punto se abre la posibilidad de que se pueda calcular, después de hacer el ajuste de la información que se ha presentado en este artículo, la información que se ha presentado en el artículo anterior.

En el presente artículo se exponen los resultados de la información que se ha presentado en el artículo anterior, lo que ha permitido el proceso de flujo, lo cual no debe resultar sorprendente por el hecho de que la información de las series originales que en la mayoría de los casos corresponden a la información provincial con periodicidad mensual. Llegados a este punto se abre la posibilidad de que se pueda calcular, después de hacer el ajuste de la información que se ha presentado en este artículo, la información que se ha presentado en el artículo anterior.

5. RESULTADOS

A continuación se presentan los resultados de los datos de largo periodo, la metodología utilizada. Los datos refieren al comportamiento mensual promedio para cada año.

	1981	1982	1983	1984
Producción de agua (litros)	101.26	102.20	103.17	110.51
Consumo de agua (litros)	88.30	89.25	90.22	110.39
Perdidas de agua (litros)	119.58	119.95	119.95	108.12
Reserva de agua (litros)	114.94	114.94	114.94	114.94
Capacidad (litros)	114.09	114.09	114.09	114.09
Consumo de agua (litros)	105.42	105.42	105.42	105.42
Consumo de agua (litros)	119.49	119.49	119.49	119.49
Consumo de agua (litros)	88.52	88.52	88.52	111.12

Líneas de investigación y trabajo de campo: las limitaciones de los indicadores de coyuntura

por Enrique Domínguez Agut

I. INTRODUCCION

El momento presente, desde el punto de vista económico, tiene, entre otros, dos rasgos básicos: La competitividad y la incertidumbre de su evolución de cara al futuro.

A una época en la que las previsiones de futuro no eran difíciles de efectuar, le siguió desde 1973 otra en la que la incertidumbre y los factores extraeconómicos han pasado a un primer lugar. A pesar de la creciente perfección de los modelos econométricos, todavía se quedan fuera de estudio variables incontrolables o no cuantificables.

Por otro lado, es importante el ser consciente del lugar que se ocupa en la escala nacional a nivel de comunidades autónomas y el que España como tal ocupa dentro del contexto europeo y mundial. Hay que pensar que no es fácil el escalar varios puestos a corto plazo dentro del ranking español o dentro del escalafón de países industrializados.

También hay que tener en cuenta nuestros niveles actuales de investigación y de medios económicos para la misma, tanto a nivel de Comunidad Autónoma como a nivel español y pensar que su incremento es fundamental pero difícil de lograr en la escala adecuada.

Otro punto que no hay que perder de vista es el de que es difícil hacer nuevas cosas, descubrir nuevos métodos o procesos industriales, aunque sí es más fácil perfeccionar y mejorar lo que se tiene; es decir, hay que ser modestos o realistas y pensar que es muy difícil tener una tecnología propia de punta, pero que es más asequible el perfeccionar la existente.

Hay que indicar que los puntos que anotamos a continuación los consideramos válidos para las distintas comunidades autónomas del Estado español, a pesar de que los ejemplos que señalamos se refieran al caso concreto de la economía valenciana.

II. DOS GRANDES OBJETIVOS

Todo lo anterior tiene como justificación el decir que lo que a continuación consideramos como líneas prioritarias de investigación desde el punto de vista

económico no se dirigen a nuevos espacios o temas vírgenes, sino a sentar las bases de lo que ya tenemos.

Se trata, pues, desde nuestro punto de vista, de fijarse como meta la consecución de dos grandes objetivos:

- El conocerse mejor y
- El que nos conozcan mejor.

Es decir, consiste en sentar sobre bases firmes el conocimiento básico de nuestra actividad económica para poder actuar más adecuadamente en las investigaciones que nos permitan ser más conocidos en el conjunto del Estado español y a nivel internacional.

Y todo esto teniendo en cuenta la incertidumbre del futuro, con la perspectiva de un hecho que va a ser de gran relevancia para las economías regionales si se efectúa correctamente en su totalidad: La integración española en las Comunidades Europeas. Por ello, establecemos como intervalo de actuación de las líneas de investigación el plazo de 8-10 años al final de los cuales, seguramente, la integración habrá tenido lugar de forma total.

A) El conocerse mejor

Para la consecución de este objetivo, apuntamos una serie de líneas básicas de investigación, ya conocidas, pero que casi siempre se quedan en el «hay que» o «se ha de», no llegando al «se ha hecho».

a) En primer lugar es necesario investigar la realidad de cada sector económico, de cada comarca y de cada recurso económico de una manera directa y con mentalidad abierta, con una creciente investigación de campo que permita corregir las defectuosas fuentes de información que, en bastantes ocasiones, son usadas desde los gabinetes de estudios o las facultades y, fundamentalmente, con una mentalidad multidisciplinar del investigador además de un equipo pluridisciplinar. Y, sobre todo, contrastando directamente con los afectados la viabilidad o no de nuestras propuestas redactadas en base a nuestros conocimientos científicos.

No se trata de no tomar en consideración los niveles de información existentes y los estudios efectuados, sino el constatar que en buena medida se origina una disociación entre el estudioso y la realidad social y económica de cada sector o comarca y un desconocimiento de los recursos de cada área.

b) Por ello, una segunda línea de investigación o de mejora, fundamental, es todo el sistema de instrumentos de análisis y de recogida de información.

La investigación sociológica debe adquirir una mayor relevancia de la que tiene actualmente en cualquier tipo de estudio económico a nivel sectorial, comarcal o municipal. Hay que investigar en la mejora de los instrumentos cuantitativos de análisis aunque se debe ser plenamente consciente de sus limitaciones y de la dificultad extrema de cuantificar los crecientes y complejos factores extraeconómicos, que se ven acentuados en una época de crisis, ya que el avance de la economía sumergida resta valor y eficacia a esos instrumentos y a las mismas estadísticas actuales.

c) Es necesario e imprescindible la creación de un banco de datos regional; existe mucha información estadística, pero dispersa, tanto a nivel municipal como sectorial y con problemas de sistematización y homogenización.

Hay una grave falta de información sobre producción y consumo de bienes o

servicios de cada sector económico y de sus ventas; es preciso investigar en el sentido de cómo mejorar los datos sobre el particular, imprescindibles para cualquier estudio serio sobre un sector económico o un análisis de mercado.

Pero, además, es necesario tener en cuenta al funcionario o persona que recoge o prepara la información estadística, porque en ocasiones nace de ahí ya viciada.

Y es necesario que el propio estudioso conozca correctamente o se asesore, en cada caso, de las características de los instrumentos o indicadores que está utilizando o de la zona o región en la que los está aplicando o del sector que está estudiando. Vamos a citar algunos ejemplos:

1.º Los expedientes de regulación de empleo como indicador de la crisis económica: A nivel valenciano, si del número total de expedientes no se eliminan los relativos a los almacenes de cítricos, un porcentaje importante, que no tienen nada que ver con la crisis económica ya que se refieren a la diferencia de días de trabajo de una campaña a otra, los resultados serán erróneos.

Como ejemplo, a nivel de la economía castellanense, para que el uso de este indicador sea más correcto se han eliminado aquellos expedientes que se presentan por causas de tipo técnico (la práctica totalidad de los expedientes relativos a almacenes de cítricos que terminan la campaña unos días antes de su conclusión media en los últimos años, el expediente mensual relativo a trabajos portuarios), pues se considera que no vienen determinados expresamente por la situación de la empresa ante la coyuntura económica general, así como unos expedientes de embarcaciones de pesca que, aunque responden a los efectos de la crisis económica vía incremento del precio del gasóleo, por su carácter especial y tratarse del sector primario no se anotan. En concreto, de los expedientes autorizados durante 1983 se han eliminado 90 relativos a almacenes de cítricos y asimilados (conservas vegetales) con 7.129 trabajadores afectados de suspensión temporal, 12 expedientes de la Organización de Trabajadores Portuarios con 1.179 obreros afectados por reducción de jornada y 47 expedientes de embarcaciones de pesca con 429 trabajadores incursos en suspensión temporal. En resumen, de los 269 expedientes autorizados y terminados con un total de 13.407 obreros incursos, se han eliminado por las razones expuestas 149 expedientes y 8.737 trabajadores afectados. Por tanto, el empleo de este indicador a nivel regional y nacional sin esas matizaciones reduce ampliamente su utilidad.

Y si, además, no se tiene en cuenta que, bastantes veces, una misma empresa renueva el expediente, se producen errores en el número de trabajadores y empresas afectadas.

2.º No hay un censo único que defina el número de empresas y trabajadores existentes en un área cualquiera o región: Ni el Censo de Licencia Fiscal de las Cámaras de Comercio, ni el Censo Industrial del Ministerio de Industria y Energía, ni el de empresas cotizantes al Régimen General de la Seguridad Social, ni el Censo Industrial del INE reflejan adecuadamente esa elemental y básica información, bien porque una empresa puede tener más de una licencia fiscal, porque no se eliminan las bajas de industrias, por no figurar los empresarios autónomos o por referirse a un momento determinado y depender de la información subjetiva facilitada al encuestador, respectivamente.

Por ello, un dato tan básico y elemental no se conoce correctamente y se producen errores en su utilización y comparación interanual.

3.º Los datos de paro sólo señalan las personas que están registradas

efectivamente, pero no se tiene en cuenta a las que no van a inscribirse o no se eliminan a los que están apuntados al paro pero trabajan ilegalmente. Además, en agricultura el paro registrado es irrisorio comparado con el real.

d) Otro tema de investigación importante y muy unido a las anteriores líneas de investigación gira en torno al conocimiento, lo más preciso posible, de las interrelaciones económicas entre los diferentes sectores económicos. Ello es primordial para propiciar la realización de una tabla input-output de las diferentes economías regionales que se ajuste lo más estrictamente posible a la realidad, reduciendo los niveles de incertidumbre y de estimación de intercambios que suelen efectuarse en estos estudios macroeconómicos.

Es un proceso de investigación laborioso y farragoso, que exige mucho trabajo de campo serio y concienzudo pero necesario para conocer las repercusiones de una acción en un sector en aquellos con los que se relaciona, en las empresas y sobre los trabajadores interrelacionados (un estudio de este tipo se ha efectuado durante 1983 por el Gabinete de Estudios Económicos de la Cámara Oficial de Comercio, Industria y Navegación de Castellón para el sector de azulejos, pavimentos y baldosas cerámicos).

B) El que nos conozcan mejor

El otro objetivo fundamental es que nos conozcan mejor, que se conozca bien la actividad económica de cada Comunidad Autónoma tanto en el mercado interior como en el exterior.

Y ello es posible mediante el incremento de la COMPETITIVIDAD de los sectores económicos.

La consecución de esa mayor competitividad implica la puesta en marcha de varias líneas de investigación:

a) En primer lugar, hay que investigar en el conocimiento exacto y claro de las empresas de cada región y de sus tipologías y características diferenciadas, de sus procesos de producción y comercialización y de la toma de decisiones; de sus problemas y mal funcionamiento, de sus propuestas de acciones o de mejoras, de sus opiniones sobre qué alternativas se le presentan ante el futuro.

Se trata, de nuevo, de investigación de campo que permita aplicar los conocimientos teóricos a la realidad, que muchas veces no coinciden; para ello es preciso que la formación teórica recibida se acerque a esa realidad en la que se ha de trabajar, es decir, se trata de adecuar el nivel de formación a la problemática real de la empresa.

b) La exportación es otro de los retos futuros. La investigación de los mercados potenciales, de sus gustos, de las posibilidades y requisitos a cumplir por nuestros productos para su introducción, de la determinación de sectores homogéneos, es fundamental.

c) Otra línea de investigación debe dirigirse a la determinación de una imagen de producto que lo defina claramente, que lo diferencie de la competencia y lo prestigie en los mercados exteriores.

d) Se constata, en otro orden de cosas, que la tecnología es el reto del futuro así como también lo es la capacidad de crear una tecnología propia. Hay que tener claro que es muy difícil poseer una tecnología propia de punta ya que hay países

muy fuertes en este campo; sin embargo, sí es posible el tener tecnologías de tipo medio que permitan sustituir primero la importación y luego efectuar su exportación a áreas de desarrollo industrial medio o bajo e, incluso, alto.

En este caso se trata, por un lado, de investigar la procedencia de la tecnología de cada sector, su posibilidad de ser sustituida por tecnología nacional y el ser fabricada en la propia Comunidad Autónoma con vistas no sólo a su aplicación en el mercado español, sino a su exportación. La exportación de tecnología es, pues, el reto del futuro. En este sentido, a nivel valenciano ya se están llevando a cabo experiencias (algunas ya son realidad) e investigaciones en el sector del juguete y de la maquinaria para la cerámica, se ha creado el Instituto Técnico de la Madera y se incrementa la exportación y competitividad de la maquinaria para el calzado.

III. A MODO DE CONCLUSION

Se trata, pues, de propuestas de investigación conocidas por casi todos, que se han repetido en bastantes ocasiones pero que siguen sin recibir el empuje necesario.

Se trata, por otro lado, de incidir decididamente en la investigación sobre la realidad de lo que es la economía más que en investigar cómo debería ser. El conocimiento correcto mediante una amplia y concienzuda investigación de campo de la realidad socioeconómica de cada sector o comarca, del funcionamiento interno y externo de la empresa y la contrastación de las medidas o acciones que sugiere lo que debe ser, con la realidad y con el grado de aceptación de los interesados y sus contrapropuestas, ayudará a cumplir los dos grandes objetivos marcados; sin embargo, su consecución, a pesar de todo lo dicho, es muy complicada. Ello presupone el tener en cuenta las limitaciones de los indicadores empleados.

Técnicas de análisis regional: indicadores regionales de coyuntura

por Alberto Rull Sabater

EL CONCEPTO DE INDICADOR

Cabe decir que la noción de indicador, en el sentido que actualmente se emplea, tiene dos distintos puntos de arranque: de una parte, el que surge a consecuencia de las distintas aplicaciones que se llevan a cabo en los campos de la estadística y economía sociales y que su primera formulación responde a la idea de índices como expresión sintética cuantitativa de la evolución de las principales magnitudes significativas de la vida económica y social (índices del coste de vida, de los precios, de la producción alcanzada, del volumen de empleo, de la inversión realizada, etc.); de otra parte, el que tiene su origen en la medición de las situaciones sociales con carácter específico (índices de desempleo, índices demográficos, índices referidos a la ocupación de la vivienda, de niveles de alfabetismo y escolaridad, etc.).

Bien puede decirse que es con base a estos procesos de medición y análisis que toma cuerpo y existencia el actual concepto de «indicador social» en el sentido de una forma de medida de la situación del cuerpo social que permite formular proyectos definidos de política tanto económica como social. En tal sentido es necesario referirse, en su calidad de punto de partida, a aquellos estudios que a fines de los cincuenta, pero más especialmente a comienzos de los sesenta, comienzan a realizarse en los Estados Unidos. En primer lugar el «Goals for Americans», un estudio que elaboró la Comisión Wiston, luego aquellos análisis que bajo la preocupación de la conquista del espacio y sus efectos sobre la sociedad actual patrocinó la NASA y que dio lugar a aquel conjunto de estudios de Raymond A. Bauer, Albert D. Biderman y otros que se recogieron en el bien conocido libro «Social Indicators», más adelante el conjunto de «Social Reports» que periódicamente se elaboraron sobre la situación social en los EE.UU. por el «Council of Social Advisers».

Cabe decir que es en este momento cuando cunde el interés por el tema de los indicadores sociales en la doble vertiente de servir de elemento de análisis de la situación social de la comunidad, como de elemento de apoyo para la formulación primero, vigilancia después, de las políticas nacionales de desarrollo económico y avance social. Un ejemplo de lo cual es el que se da en España principalmente a través de dos vías: una, aquella que se materializa a través de obras de la Iglesia, en primer lugar fue «Cáritas» (recordar su célebre informe CCB), luego la Fundación

FOESSA (al respecto sus informes sobre la situación social en España y muy especialmente su concurso sobre un sistema de indicadores para España, el bien conocido «3 estudios sobre indicadores sociales»); otra, cuanto se lleva a cabo en el marco de los Planes de Desarrollo Económico y Social a mediados de los sesenta al respecto, siendo de destacar el voluminoso informe preparado por la Comisión de Factores Humanos y Sociales del Plan.

No ya en el plano de lo teórico, sino en la vertiente de su aplicación práctica, creemos tiene sentido señalar que el desarrollo de un sistema útil de indicadores parece centrarse en torno a alguno de los tres siguientes grandes órdenes de temas, o simultáneamente incluso sobre los mismos que se indican:

- en primer lugar, aquellos que tratan de conocer, o en muchos casos más bien habría que decir evidenciar de manera precisa, a ser posible tanto cualitativa como cuantitativa, cuáles son las características estructurales básicas de la sociedad o comunidades humanas;
- en segundo término, en la medida que a través de un determinado sistema de indicadores es posible conocer cuál es el desenvolvimiento de la vida de la comunidad tanto en el orden social como económico, y que además pueden ensayar detectar cuáles son los puntos críticos que la pueden afectar, o los desajustes y desequilibrios que en ella se estén dando; y
- en tercer lugar, el servicio de información que puede resultar de un sistema de indicadores en aplicaciones de carácter prospectivo, también en aproximaciones a muy corto plazo en algunos casos, a largo plazo en otros, todo lo cual cabe considerarse esencial para la formulación de políticas por igual coyunturales que, en su caso, estructurales.

Vistos estos planteamientos generales que, por lo general, casi podría decirse que de manera en gran medida exclusiva han estado referidos a las sociedades políticas nacionales, lo que nos va a interesar es ver de qué forma es posible conseguir alguna forma de útil aplicación a distintos niveles de referencia que, evidentemente, tanto pueden ser de orden superior, es decir, referido a comunidades de naciones (un ejemplo efectivo al respecto son los esfuerzos recientes de la OECD con vistas al establecimiento de indicadores sociales internacionales), o de orden inferior, lo que sería nuestro caso, en el que cuanto pretendemos es precisamente ver de qué manera pueden ser de útil aplicación a nivel de regiones de un determinado país (en nuestro caso, España).

Pero en cualquier caso, cualquiera que sea el nivel al que se pretenda aplicar un sistema de indicadores, la experiencia de los diversos ensayos por lograr su efectiva aplicación, parece evidenciar que la forma más útil que se ha encontrado para definir cuáles son los indicadores que pueden constituir un sistema aplicable consiste no tanto en simplemente reordenar la información económica y social existente (de naturaleza casi siempre estadística cuantitativa, como censos, números índices, etc.) con vistas a construir mediante una cierta manipulación un sistema de indicadores sociales, sino en tratar de construir un sistema nuevo sobre otras bases originarias a lo existente, para lo cual una vía especialmente apropiada es la que consiste en comenzar por precisar, a través de diversos modos de investigación y análisis, cuáles son los temas que están teniendo en cada momento y sociedad mayor interés colectivo, con el fin de que sea con base a lo que se ha denominado «preocupaciones sociales» construido un sistema de captación de información original (que es perfectamente compatible, por otra parte, con la utilización de medios de

información ya empleados útilmente) que permita construir un sistema de indicadores no dependiente exclusivamente de los precedentes sistemas de información y estadística, sino que esté autónomamente articulado en atención a las zonas de preocupación social que están ocupando la atención de la sociedad en cada momento. (Tal es el sentido que se adopta en los recientes trabajos de la OECD.) Veamos ahora, en función a tales contenidos, de qué manera se puede afrontar nuestro tema.

SIGNIFICACION DE COYUNTURA REGIONAL

Creemos hay que comenzar por preguntarse qué debemos entender por coyuntura regional, pues si no se esclarece adecuadamente su contenido mal puede ensayarse construir un sistema de indicadores útil sobre la misma.

Quizás lo primero que nos convenga precisar es que la coyuntura regional tiene que ser algo más que producto de una simple desagregación de los elementos de la coyuntura nacional a fin de tomar en exclusiva consideración la parte que cada región en particular representa sobre los indicadores significativos a nivel de toda la nación; esto podrá tener una determinada utilidad y útil significación, pero sólo en aquella medida que su alcance y significación se precise con sumo cuidado. A nuestro entender es fundamental que cada región quede identificada en atención a lo que son sus propias preocupaciones sociales y económicas, que si puede que en su mayor parte sean en gran medida coincidentes con las preocupaciones que se estén dando a nivel nacional, también podría ocurrir tuvieran muy distintos contenidos y significaciones a nivel de regiones en particular; es decir, que tampoco valdría oponer al sistema nacional un subsistema uniforme para todo el conjunto de regiones, sino que cada región en particular es la que de alguna manera debe construir su propio sistema, sin perjuicio de un conjunto más o menos amplio de coincidencias.

De otra parte hay que preguntarse si un sistema de indicadores de coyuntura para la región deben responder a una exclusiva preocupación económica o si, por el contrario, es necesario adoptar una perspectiva mucho más amplia en el sentido que hay que incluir en el análisis todas las posibles clases de grandes preocupaciones de la comunidad, por mucho que éstas rebasen el campo de lo exclusivamente económico en sentido estricto. Por nuestra parte entendemos que sin perjuicio de que lo eminentemente económico haya de tener un peso importante en la construcción de un sistema de indicadores de coyuntura regional (lo cual además cuenta con la ventaja de que acostumbra a ser bastante, sin perjuicio de que puedan existir grandes y graves lagunas para algunos campos, la información que normalmente está disponible), es fundamental que comprenda otros sectores de la vida social de la región (especialmente en el supuesto de que se estén dando importantes desequilibrios y tensiones, sean éstos permanentes u ocasionales).

Todo ello supone ensanchar considerablemente el campo de aplicación de los sistemas de indicadores de coyuntura regional, pero tiene la indudable ventaja de que evitan se desdibuje (incluso cabría decir caricaturice) el verdadero sentido de la problemática, o más en concreto, problemas propios y característicos de cada región.

Conforme puede verse todas estas observaciones conducen a que el tema de los indicadores de coyuntura no pueda en modo alguno trivilizarse y no acaben

éstos por ser una mera lista de índices que sirven para decir lo buena que es una u otra de las regiones españolas, apoyo a un escaparate idílico de las mismas con la atrevida suposición de que todo marcha muy bien en ellas.

Y esto pone indudablemente las cosas muy difíciles, e importantes deberán ser, por tal causa, los esfuerzos que habrá que hacer para lograr unos tipos de indicadores de coyuntura regionales que puedan considerarse medianamente satisfactorios. A grandes rasgos, creemos que para la construcción de un sistema medianamente útil y significativo de la coyuntura regional habría que construir un doble sistema de ellos respondiendo a los dos siguientes grandes grupos de temas:

- en primer lugar, cuanto atañe específicamente a los problemas de carácter social o socioeconómico, sobre todo en relación con las situaciones de desequilibrio y tensiones;
- en segundo término, cuanto concierne a la evolución de las situaciones típicamente económicas, pero también las de carácter económico social (problemas en orden al desempleo, condiciones laborales, de prestaciones sociales principalmente).

En los siguientes apartados trataremos de ocuparnos con detalle de cada uno de estos grandes aspectos de la cuestión.

INDICADORES DE COYUNTURA SOCIAL O SOCIOECONOMICA

Creemos que los grandes temas, objeto de una preocupación social preferente a detectar en cada caso, que cabe considerar comprendidos dentro del campo de la coyuntura social o socioeconómica de las regiones, son preferentemente los siguientes:

i) Cuanto atañe al nivel de *desempleo y subempleo* que afecta al colectivo de trabajadores por cuenta ajena; a ello cabría agregar el grado de protección de que pueden disfrutar los desempleados, así como las oportunidades de creación de nuevos empleos.

ii) En relación con el grado de correcta atención y suficiencia de las distintas clases de *prestaciones y servicios sociales* por parte de las diferentes clases de colectivos protegidos por la Seguridad Social y otros sistemas de protección social.

iii) Con referencia al *estado sanitario de la población*, visto tanto desde la perspectiva de los niveles de morbilidad y mortalidad, como del despliegue de atenciones de carácter sanitario, especialmente aquellas que se derivan de acciones institucionales tanto públicas como privadas.

iv) Cuanto concierne a la situación y evolución de las situaciones de *pobreza y marginación* y de las acciones que se lleven a cabo en relación con ellas.

v) Relativamente a la existencia de *tensiones y desajustes* en la vida de las comunidades y forma en que las mismas se manifiestan externamente, desde las huelgas a toda clase de manifestaciones públicas, incluida cualquier modo de reivindicación de carácter social.

vi) Cuanto concierne a la *evolución demográfica* de la población, bien se trate de su movimiento natural, o de cualquier otra clase de componente significativo en orden a la misma.

vii) En relación con los *movimientos de población*, especialmente en términos de movimientos migratorios hacia dentro o hacia fuera.

INDICADORES DE COYUNTURA ESTRICTAMENTE ECONOMICA

Cabe decir que en gran medida son precisamente estos indicadores los que más frecuentemente se utilizan y conocen en cuanto a su contenido y forma de elaborarlos, y que por igual pueden responder a formas simples (es decir, expresando una variable sencilla y concreta), que a otra compleja significativa de una valoración de conjunto (resultado de un modo de integración de indicadores sencillos).

A grandes rasgos cabe decir que su significación puede responder a una preocupación fundada esencialmente en el contenido de una economía real, o de producción en sentido estricto, o en otra de significación eminentemente financiera. Es por lo general conveniente que se consideren por separado sin perjuicio de las relaciones fundamentales que entre una y otra existen.

A) Indicadores de la economía real

Básicamente hay que considerar los referidos a la evaluación del proceso estrictamente productivo, en el sentido clásico de producción de bienes y servicios, expresable tanto en términos físicos, como, en su caso, en los de valor. Como más expresivos cabe considerar los que se agrupan en las siguientes clases:

i) Aquellos que expresan el *volumen de producción final e intermedia* alcanzada en un determinado período, y que cabe expresar por igual en función a unidades físicas de producción que en términos de valor (normalmente precios de coste, o precios de mercado).

ii) En relación al *trabajo que se ha incorporado a cada producción*, expresado en horas de trabajo, o en costes salariales tanto directos como indirectos.

iii) Relativamente a la *inversión real* en equipo productivo efectivamente llevada a cabo.

iv) Por lo que atañe al *ahorro realizado*, entendido éste en sentido real y no sólo en su significación meramente financiera.

v) El cuadro de la *producción intermedia* y su estructura sectorial.

vi) Las *primeras materias naturales* en sus distintas aplicaciones dentro y fuera de la región.

vii) Relaciones económicas con el exterior.

viii) Evolución de los *precios* de los productos y situación de los distintos *mercados*.

ix) El movimiento de mercancías y de personas.

x) Situación de reservas energéticas, y especialmente de caudales y reservas de agua.

B) Indicadores de carácter financiero

A través de los mismos se trata de discernir, respecto de la región considerada, cuáles son los principales movimientos financieros que más directamente le afectan. A grandes rasgos cabría establecer los siguientes conceptos:

i) Cantidad y número de créditos concedidos a corto y largo plazo por el sistema

bancario y otras instituciones financieras, a ser posible por sectores de actividad y fines a que se destinan.

ii) Precio del dinero, especialmente de los tipos de interés bancarios, hipotecarios y otras clases; así como de los gastos asociados necesariamente a la obtención de recursos financieros.

iii) Movimiento e importancia de los depósitos bancarios e institucionales.

iv) Recaudación de Hacienda y de los demás conceptos de ingreso público.

v) En su caso, movimiento bursátil o de la contratación en Lonjas y Mercados por mercancías de distintas clases.

vi) Ingresos y pagos del sistema de Seguridad Social e instituciones de asistencia y protección social.

vii) Movimientos financieros interregionales y de los de origen o destino al exterior.

UNAS ULTIMAS CONSIDERACIONES

En esta comunicación no hemos pretendido ir más allá que puntualizar los aspectos más generales de un tema que sin duda para su efectiva y útil aplicación exigiría muchas precisiones y sobre todo experiencias para el contraste sobre la utilidad de los indicadores a utilizar. Porque, en definitiva, es sólo a través de unas primeras tentativas y sucesivos ensayos que podría obtenerse la suficiente experiencia para construir un sistema de indicadores sociales que fuera verdaderamente útil para los intereses tanto de las regiones en particular como de la nación en su conjunto.

Los indicadores de coyuntura en el transporte, turismo y comunicaciones. Una aproximación a la coyuntura regionalizada

por José Guill Guillem y Manuel Tejero Rodríguez

La conveniencia y necesidad de disponer de una información rápida y continua que permita conocer el nivel de actividad de los diferentes sectores productivos es bien evidente, no sólo para las diferentes Administraciones Públicas, sino asimismo para los propios agentes que intervienen en el sector.

La dificultad de contar con un sistema adecuado de indicadores de coyuntura es, sin embargo, bastante notable debido no sólo a las ya conocidas deficiencias de nuestro aparato estadístico general, sino también a los obstáculos de tipo objetivo que presentan algunos sectores concretos.

En este sentido, cabe recordar el escaso desarrollo que tienen, no solamente en nuestro país, sino en todo el mundo, las estadísticas de los servicios, con un nivel de implantación y de cobertura bastante menor al existente en otros sectores productivos.

Los sectores analizados en esta comunicación no escapan obviamente de las dificultades expuestas, aunque las características diferentes de cada uno de ellos hacen poco operativo un análisis uniforme. De aquí que a continuación se trate cada uno de ellos por separado, pasando revista en primer lugar a las principales informaciones de carácter periódico existentes (de periodicidad mensual o trimestral), a su posible utilización como indicadores válidos de coyuntura y a sus posibilidades de utilización regional. Finalmente se presentarán algunas sugerencias de mejora de las informaciones actualmente disponibles.

1. *Transportes*: Como característica general del conjunto de los transportes, a los efectos del tema aquí estudiado, cabe resaltar en primer lugar el interés que tendría contar con índices de coyuntura adecuados para un uso más general al del propio sector. En efecto, siendo el transporte un sector productivo cuya demanda deriva de la actividad del resto de la economía, su evolución refleja con bastante rapidez la actividad del conjunto de la economía. También con carácter general hay que señalar la dificultad de seguimiento de este sector, debido a su flexibilidad esencial (movilidad).

Por lo que respecta a los distintos modos de transporte, hay que señalar ante todo su diferente importancia así como su relativa especialización, tanto en lo que

respecta a transporte de viajeros y de mercancías como a su relación con el transporte interior o internacional.

Por lo que respecta al transporte de mercancías, la mayor parte del transporte interior tiene lugar por carretera y en menor proporción por el ferrocarril, siendo los otros modos prácticamente irrelevantes.

Por el contrario, en el transporte internacional el modo predominante es el marítimo, seguido a bastante distancia del terrestre.

El transporte de viajeros se realiza predominantemente, sobre todo a nivel interior, a través de la carretera y utilizando el vehículo propio. Dentro del transporte público, tienen una importancia paralela, en el transporte interior, tanto el ferrocarril como la carretera y en menor proporción el avión. A nivel internacional el modo predominante es el aéreo.

Aunque esta importancia relativa de cada modo de transporte no es inalterable en el tiempo ni tiene por qué darse con igual intensidad en todos los ejes de transporte permite, con todo, una cierta jerarquización de los diversos modos, en función del grado de interés de sus datos como soporte de indicadores de coyuntura de la función transporte.

De lo anterior se deduce claramente la prioridad que, para el conocimiento no sólo de la actividad global del transporte, sino de la del pulso de la economía nacional, tiene el subsector del transporte por carretera que es el predominante a nivel interior de mercancías.

La información existente en este subsector es, sin embargo, notablemente deficiente no sólo a nivel de informaciones periódicas de carácter mensual o trimestral, sino incluso de tipo más estructural.

En efecto, los únicos datos relativamente fiables sobre este modo se reducen al parque de vehículos y a sus características: Por un lado, la D. G. de Tráfico controla y publica periódicamente el número de vehículos matriculados, según tipos; por otro, la D. G. de Transportes Terrestres controla los vehículos autorizados para realizar transporte interurbano, según diferentes clasificaciones, básicamente en función del tipo de transporte a realizar y de la distancia. (Actualmente parte de estas competencias han sido transferidas a las CC.AA., sin que se hayan producido importantes lagunas estadísticas.)

Es de resaltar que las informaciones disponibles por ambos organismos ya se publican a nivel provincial, por lo que su posible utilización como indicador regional es inmediata.

Estas informaciones son de gran interés, tanto a nivel nacional como regional, como indicadores válidos de la inversión (sobre todo en el caso de las matriculaciones) y en este sentido se manejan ampliamente en los informes de coyuntura existentes.

Con todo, su correcta utilización plantea algunas dudas como indicador indirecto de la actividad (actual y/o prevista) del transporte. Estas dudas derivan tanto de una serie de circunstancias que se dan en estas decisiones de inversión (facilidades de adquisición, por fabricantes; inversión relativamente reducida para pasar a otra actividad productiva, etc.), como del escaso crecimiento de la demanda, al menos en los últimos años. Ambos factores, unidos a las limitaciones existentes para obtener autorizaciones de transporte interurbano, hacen prever una escasa utilización de estas inversiones, una competencia creciente y unas condiciones económicas y laborales cada vez más difíciles en el sector.

Del resto de las informaciones periódicas existentes para el transporte de

mercancías por carretera sólo tiene validez general el consumo de carburantes (gasóleo tipo A) proporcionado mensualmente por CAMPSA, para las áreas del Monopolio. Estos datos presentan la dificultad adicional de su excesiva agregación, al afectar a todo el parque de vehículos que utilizan este carburante, no pudiendo distinguirse ni entre transporte urbano e interurbano, ni entre transporte público y privado. Además, las variaciones en estos consumos no implican necesariamente variaciones en el volumen de transporte realizado, al no tener en cuenta la efectiva utilización de la capacidad de carga disponible.

Estas informaciones no se publican a nivel provincial e incluso, caso de disponerse de las mismas a ese nivel, su empleo como indicador regional sería incorrecto ya que encubriría tanto la actividad real interna del transporte regional y la que se genera de/hacia el exterior de la región como la que simplemente transcurre a través de la misma.

Con carácter menos general se dispone también de informaciones periódicas sobre las Intensidades Medias Diarias en la Red Básica de Carreteras del Estado y en las Autopistas de Peaje. Ambos indicadores tienen, a nuestro juicio, las desventajas ya expuestas en el caso anterior, además de su falta de generalidad a toda la red de carreteras. Como aspectos positivos cabe señalar el que gran parte del tráfico interurbano utiliza estas redes.

Uno de los principales problemas que plantea este subsector de cara a la obtención de indicadores válidos es la fuerte atomización de la oferta existente: El número de vehículos/empresa es de 1,8 y las empresas pequeñas de transporte público (de 1 a 5 vehículos) controlan el 76,5 por 100 del total de vehículos y el 63 por 100 de la capacidad de carga.

El ferrocarril es el otro medio importante de transporte de mercancías a nivel interior. La información existente en este caso se ve notablemente facilitada por la existencia de muy pocas empresas y por el predominio de una de ellas (Renfe) en el subsector. Los indicadores existentes en este caso son bastante adecuados a nivel del conjunto de este transporte (ingresos de tráfico, Tm. y Tm.-km., por grupos de productos, básicamente). Sin embargo, a nivel espacial o por principales orígenes y destinos la información es muy escasa y presenta dificultades para su tratamiento y obtención periódica.

El otro modo de transporte relevante en el tráfico interior de mercancías es el marítimo, aunque muy polarizado en los intercambios interinsulares y de las islas con la Península, ya que el resto del cabotaje tiene escasa importancia. En este caso los datos existentes son suficientemente indicativos del nivel de actividad, al disponerse de informaciones periódicas en los principales puertos sobre mercancías cargadas y descargadas, por grandes grupos de productos. Naturalmente estas cifras están disponibles a nivel de cada puerto y por tanto son regionalizables, aunque en algunos casos pueden plantearse problemas de asignación espacial, debido a la falta de delimitación de las áreas de influencia de cada puerto.

Por lo que respecta al transporte interior de viajeros, ya se indicó anteriormente que el vehículo privado es el medio predominante. Los indicadores en este caso son similares a los del transporte de mercancías por carretera (matriculaciones, consumo de carburantes e IMD).

Dentro del transporte colectivo, el medio predominante es el realizado a través de autobuses, de servicio regular o discrecional. Aparte de las matriculaciones y autorizaciones no existe en este caso ningún dato específico sobre este transporte, a

nivel general. Sólo se publican datos de algunos transportes públicos de ámbito urbano.

La información proporcionada por el ferrocarril, en lo que respecta a tráfico de viajeros, es similar a la existente en mercancías (ingresos, viajeros y viajeros-km., diferenciados entre «largo recorrido» y «cercanías y regionales»).

En relación con el transporte internacional de mercancías, el principal modo utilizado es el marítimo. La información existente en este caso es la misma que a nivel interior, a través de las mercancías cargadas y descargadas en cada puerto. En este caso la utilidad de estas informaciones es menor, no tanto para medir el nivel de actividad económica del país o región en cuestión, sino de la flota nacional, ya que gran parte de estos intercambios exteriores tienen lugar en buques extranjeros. No se dispone de ninguna información periódica sobre la participación de la flota nacional en dichos intercambios.

A bastante distancia, el otro modo de transporte de cierto relieve en el transporte internacional de mercancías es el de carretera. La información periódica disponible en este caso es prácticamente inexistente, ya que los datos de la D. G. de Aduanas se publican anualmente y con notable retraso.

En el transporte internacional de viajeros, las informaciones más detalladas son las correspondientes al transporte aéreo y al marítimo que incluyen además su distribución por aeropuertos y puertos, lo que facilita su utilización como indicador regional. Tampoco aquí existen datos sobre la nacionalidad de la flota utilizada.

Los indicadores señalados se incluyen, junto con otros adicionales, en la publicación trimestral «Informe sobre la coyuntura del transporte» del IETC, aunque sin su desglose regional. Hay que indicar que la mayoría de estos datos, incluso regionalizados en su caso, están también disponibles en el Centro de Documentación de la Secretaría General Técnica (Subdirección General de Estudios) del MTTC.

Un resumen general de los principales indicadores actualmente existentes se incluye en el cuadro adjunto, en el que figura también una calificación sobre su posible uso regional.

Antes de exponer las actuaciones concretas en curso de ejecución o de próxima realización, en la mejora de las estadísticas del sector, con especial incidencia en el tema tratado en estas Jornadas, conviene hacer algunas consideraciones previas sobre las líneas generales que explican el planteamiento adoptado.

En primer lugar, el diseño de un sistema de indicadores de coyuntura, globales y regionales, del transporte exige plantearse algunas cuestiones iniciales, del tipo de las siguientes:

— Relación del indicador con la variable básica a explicar, lo que plantea a su vez tanto la consistencia del tipo y características del indicador seleccionado como el grado de validez de la variable principal. De hecho, un montaje de la coyuntura de transportes independiente de una reconsideración de las notables incoherencias y deficiencias estadísticas de base del sector creemos que tiene poco sentido.

— Objetivo preferente de los indicadores buscados: ¿como índice agregado de la actividad del conjunto de la economía supranacional, nacional o regional?, ¿para medir la actividad del propio sector y de sus diferentes submercados y modos?

— Fuente de información utilizada: ¿documentación administrativa o investigación directa?, ¿procedente del propio sector de transporte o de los sectores demandantes?

— Continuidad y periodicidad de los indicadores: ¿investigaciones estadísticas de carácter puntual para la obtención de parámetros supuestamente constantes o investigaciones periódicas, con los costes que ello implica?

Estos aspectos se han tenido en cuenta en el MTTC para, básicamente, a través de la Comisión de Estadística del Departamento, ir implantando parcialmente un primer esbozo del Plan de Estadísticas del sector. Las líneas básicas de actuación a estos efectos han sido las siguientes:

— A nivel del conjunto del sector y de los principales modos de transporte, se ha dado prioridad a las estadísticas agregadas, de carácter fundamental, aunque no exclusivamente monetario: valor añadido, ingresos, costes, inversión en material móvil, empleo. Las estimaciones de estas magnitudes, realizadas hasta el momento con carácter anual y a escala nacional, han llevado a abordar un estudio metodológico del sector («cuentas consolidadas»), en curso de realización, que permita una mejor identificación del mismo, homogénea con el sistema SEC de la CEE, y una cobertura formal de otras actividades directamente ligadas a la función transporte. Este trabajo permitirá a medio plazo la implantación de un sistema estadístico coherente, de carácter permanente, centrado en la información de carácter monetario.

Paralelamente se está realizando en la actualidad una encuesta, en colaboración con el INE y en estrecho contacto con las CC.AA., sobre el subsector de transporte de mercancías por carretera (exclusivamente a empresas de transportes públicos, con más de cinco vehículos). Esta investigación permite extender, formalmente, al menos, a todo el transporte la investigación que anualmente realiza el INE sobre los datos de explotación de las empresas del sector. En base a los resultados obtenidos, se ampliará en el próximo año la cobertura de la investigación, en la idea de repetirla periódicamente, dada la importancia de este subsector y la escasez de informaciones existentes.

— En lo que respecta al transporte interior de mercancías, se ha considerado prioritario cubra también las lagunas existentes en el transporte por carretera, en lo que respecta principalmente a volúmenes de tráfico (tm y tm-km totales y por tipos de mercancías) y a principales ejes de transporte y orígenes-destino básicos. Esto ha llevado a la próxima realización, a principios de 1985 y en colaboración con el INE y las CC.AA., de la III encuesta nacional de transporte de mercancías por carretera, que permitirá no sólo actualizar las informaciones presumiblemente desfasadas de la anterior encuesta de 1975, sino además contrastar y preparar el tratamiento de las próximas «declaraciones de portes» e identificar las principales acciones (y ejes) a investigar periódicamente en el futuro.

— En una primera aproximación se ha considerado de mayor interés avanzar en la mejora estadística proveniente del propio sector y con el objetivo de conocer su actividad, según sus diferentes modos y mercados. Esta solución se ha adoptado por considerar que a nivel del conjunto del transporte (sobre todo de mercancías) son suficientemente válidos, a escala nacional sobre todo, los indicadores de inversión y de actividad disponibles.

De aquí que los principales esfuerzos se han concentrado en el transporte público interurbano, excluyendo por tanto al transporte realizado por empresas de otros sectores productivos, para su propio uso. También que en el transporte internacional se esté actuando para obtener informaciones sobre el transporte realizado con medios nacionales.

PRINCIPALES INDICADORES DE COYUNTURA DISPONIBLES EN EL TRANSPORTE

		Características básicas del indicador	
		Sentido	Posible utilización regional
		Tipo de información disponible	
1.	Transporte de Mercancías		
1.1.	Transporte interior		
	— Carretera	Matriculaciones de vehículos (D.G. Tráfico)	Indicador de inversión Indicador parcial de actividad
		Consumo de carburantes (CAMPESA)	No
		I.M.D. (Red estatal y autopistas) (D.G. Carreteras e IETC)	No (?)
	— Ferrocarril	Tráfico mercancías (Tm. y Tm.km.) (Renfe, Feve)	No
	— Marítimo	Tráfico portuario (Tm.) (D.G. Puertos y Costas)	Sí (?)
	— Aéreo	Tráfico aeropuertos (Tm.) (D.G. Aviación Civil)	Sí (?)
	— Oleoductos	Volumen transportado (Tm. y Tm.km.) (Campsa e INI)	No (?)
1.2.	Transporte internacional		
	— Marítimo	Tráfico portuario (Tm.)	Indicador general de actividad (no de flota nacional) Sí (?)

	Tráfico aeropuertos (Tm.)	Indicador general de actividad (no de flota nacional)	Sí (?)
— Aéreo			
2. Transporte de viajeros			
2.1. Transporte interior			
— Carretera (T. privado)	Matriculaciones vehículos Consumo carburantes IMD	Indicador de inversión Indicador parcial de actividad Indicador parcial de actividad Indicador de inversión	Sí No No (?) Sí
— Ferrocarril (T. público)	Tráfico (Viajeros y viaj.-km.) (Renfe, Feve, Ferroc. CC.AA.)	Indicador de actividad	No (?)
— Marítimo	Tráfico portuario	Indicador de actividad	Sí (?)
— Urbano	Viajeros en metros, suburbanos y autobuses (algunas ciudades)	Indicador de actividad	Sí
2.2. Transporte internacional			
— Aéreo	Tráfico aeropuertos	Indicador general de actividad (no de flota nacional)	Sí (?)
— Marítimo	Tráfico portuario	Indicador general de actividad (no de flota nacional)	Sí (?)

— Aunque las principales actuaciones se han dirigido a completar la información existente a través de investigaciones específicas, se realiza paralelamente una labor de coordinación y apoyo al tratamiento y publicación de la abundante documentación administrativa existente (especialmente en el caso del transporte marítimo y aéreo).

— Uno de los objetivos claros que se persiguen con estas actuaciones es no sólo resolver puntualmente la escasez de informaciones básicas del sector, sino que permitan establecer y desarrollar un Plan Estadístico de actuaciones periódicas coordinadas, que corte la repetición de situaciones anteriores, de las cuales es un buen ejemplo la Encuesta de Transporte de Mercancías por Carretera, realizadas sólo en dos ocasiones hace ya 17 y 10 años.

Esta idea de continuidad y profundización estadística se materializa, además, en el Centro de Documentación Estadístico y Bibliográfico, ya implantado desde hace dos años en la SGT; en la publicación y mejora de diversos documentos estadísticos (IETC y varios DG), así como en el desarrollo, ya iniciado en la SGT, de una base de datos estadísticos del sector.

Es importante señalar que el plan estadístico de transportes no podrá desarrollarse plenamente sin una colaboración y participación activa de las diversas organizaciones administrativas que inciden en el sector. A este respecto es básica la actuación conjunta de los diversos ministerios, fundamentalmente el MEH (INE), MOPU (carreteras y puertos), Interior (tráfico) y las CC.AA.; igual cabe decir de las Empresas del sector.

Tras esta, seguramente larga, descripción de las principales actuaciones en curso de tipo no específicamente coyuntural, aunque también necesarias para el establecimiento posterior de indicadores válidos de coyuntura, cabe hacer mención expresa de otros dos instrumentos de carácter básicamente coyuntural.

El primero de ellos deriva de la implantación de la «declaración de porte». Este nuevo documento administrativo se introduce en nuestro país, con independencia de intentos anteriores que no cuajaron en la realidad, en la reciente Ley sobre inspección, control y régimen sancionador de los transportes mecánicos por carretera, de 8 de noviembre.

Aunque aún no se ha desarrollado reglamentariamente esa ley, es presumible que la explotación de este documento pueda convertirse en la base fundamental de información estadística sobre el transporte público de mercancías por carretera. Los indicadores de coyuntura de este modo deberán en el futuro basarse en esa información, que permite en principio obtener índices válidos de actividad a escala nacional y regional (o de principales ejes de transportes).

El otro instrumento coyuntural que ya se está implantando en la actualidad por la Subdirección de Estudios (SGT) del Ministerio es la Encuesta Trimestral de Coyuntura y Previsión sobre el transporte de mercancías por carretera.

Esta Encuesta constituye el inicio de la aplicación en nuestro país del Sistema de Observación del Mercado de Transportes de la CEE, configurado como un sistema amplio de instrumentos analíticos a corto, medio y largo plazo del Transporte. A nivel de la CEE es precisamente el subsistema de Encuesta Trimestral de Transportes el que está implantado ya con mayor generalidad.

El doble interés de aproximación a las estadísticas comunitarias y el de disponer de un instrumento adecuado de la coyuntura del transporte de mercancías por carretera ha llevado a iniciar esta actividad.

En el momento actual se está realizando una primera aplicación de esta

Encuesta sobre una pequeña muestra de empresas del sector (300) seleccionadas entre las que cuentan con más de cinco vehículos y tengan su domicilio social en cinco CC.AA. seleccionadas para este test piloto (Andalucía, Cataluña, Euskadi, Madrid, Valencia). Objetivo básico de esta fase es testar el cuestionario ya diseñado y la aceptación de las empresas para participar en un panel permanente.

Durante 1985 se repetirá trimestralmente esta Encuesta, extendiéndola ya a toda España, ampliando la muestra utilizada.

La Encuesta cubre, al igual que la existente en otros países de la CEE, tanto el transporte nacional como el internacional (con países de CEE) y es fundamentalmente de tipo cualitativo. La información solicitada se centra en la evolución de la situación reciente y previsión a corto plazo del volumen transportado, inversión, empleo, tesorería y grado de utilización de la capacidad.

La selección de esta primera implantación piloto y la forma de implantarla (en colaboración con las CC.AA. afectadas) ya indica claramente que es objetivo de esta Encuesta Trimestral el obtener indicadores de coyuntura y previsión a corto plazo, válidos a escala nacional y regional.

2. *Turismo*: Constituye una actividad económica con fuerte estacionalidad. Para el seguimiento de su evolución se utilizan diversos indicadores con periodicidad mensual. En cuanto a la demanda no se dispone de información adecuada, siendo los más idóneos los movimientos de visitantes en fronteras, elaborado por la S. G. Turismo, y los movimientos de viajeros en establecimientos hoteleros (pernoctaciones y grado de ocupación) elaborado por el INE.

Por lo que respecta al movimiento en frontera, hay que señalar que la información que aporta es muy general, y su utilización para el seguimiento espacializado es prácticamente imposible. Sin embargo los movimientos en establecimientos hoteleros se elaboran por provincias, siendo factible su regionalización.

De una parte no se dispone de información adecuada que mida la evolución del turismo, dado que no se conoce el grado de ocupación en establecimientos extrahoteleros no sólo a nivel nacional, sino también regional.

Por otro lado se dispone a nivel provincial y regional el número de establecimientos hoteleros y número de plazas.

Otro dato que se utiliza para el conjunto de la actividad son las divisas ingresadas por turismo. Desde esta perspectiva se dispone de indicador para el estudio de la evolución del turismo exterior a nivel nacional. En cuanto al movimiento del turismo interior la información disponible procede del indicador de movimiento de viajeros en establecimientos hoteleros clasificado en Españoles y extranjeros.

Otros indicadores de interés son los viajeros en vuelos charter en el tráfico aéreo, disponiéndose de este dato por aeropuertos, siendo pues fácilmente regionalizable.

Es pues más factible el requerimiento de la coyuntura del turismo exterior que el interior a la vista de la información actualmente elaborada.

PRINCIPALES INDICADORES DE COYUNTURA DISPONIBLE EN EL TURISMO

		Características básicas del indicador	
		Tipo de información disponible	Posible utilización regional
			Sentido
2. Turismo			
2.1. Interior	Movimientos de viajeros en establecimientos hoteleros - españoles	Indicador de actividad	Sí
2.2. Exterior	Movimiento de viajeros en establecimientos hoteleros - extranjeros	Indicador de actividad	Sí
	Movimiento de visitantes en fronteras	Indicador de actividad	No
	Divisas ingresadas por turismo	Indicador de actividad	No
2.3. Interior y exterior	Establecimientos hoteleros y plazas hoteleras	Indicador de inversión y de oferta	Sí

El diseño de un sistema adicional de indicadores de coyuntura para el turismo pasa necesariamente, a nuestro juicio, por la previa identificación de las necesidades de las distintas CC.AA. En efecto, a escala nacional, los indicadores existentes pueden considerarse en una primera aproximación como adecuados, a pesar de sus deficiencias. Este juicio deriva no sólo de la mejor situación relativa de los indicadores de esta actividad a nivel nacional, con respecto a otros sectores, sino también de las dificultades y costes que implicaría una mejora en profundidad de las estadísticas de turismo.

Ello no impide, evidentemente, la continua mejora de la información disponible y la introducción de instrumentos adicionales. En estas líneas se están realizando actuaciones puntuales, tales como lograr una mejor integración de informaciones de algunos transportes para su uso como indicadores turísticos (previsiones de vuelos no regulares...); mejoras en la Encuesta de Viajeros y Pernoctaciones; desarrollo de un sistema de coyuntura y previsión similar al antes comentado del transporte...

Sin embargo, la importancia de esta actividad tanto para el conjunto de nuestra economía como para algunas CC.AA., la transferencia de gran número de competencias a las CC.AA., el carácter complejo de la actividad turística, el desarrollo creciente de mercados cada vez más específicos y diferenciados... Todos estos aspectos son, entre otros, factores importantes a considerar para el establecimiento y ejecución de un Plan Estadístico coordinado, no necesariamente uniforme, del turismo.

3. *Comunicaciones:* El sector viene representado básicamente por los servicios que presta la Dirección General de Correos y Telecomunicaciones y la Compañía Telefónica Nacional de España y queda un pequeño segmento de empresas y entidades en el subsector de la electrónica y telemática que prestan los servicios en el área de las comunicaciones.

La información disponible se refiere fundamentalmente a las dos primeras y sobre éstas se elabora mensualmente un indicador global de actividad de las comunicaciones. Además se elaboran unos indicadores relativos a la DGT y C de correspondencia postal, telegráfica, de red télex y giros y otros relativos a CTNE.

Estas informaciones no se publican a nivel provincial. De una parte es factible la obtención de algunas de estas cifras por provincias. De otra, se supone que la provincialización y/o regionalización de otras sería más problemática, siendo éste el mismo problema que planteaba Renfe en el transporte terrestre y DGT y C y CTNE en las Comunicaciones.

De los indicadores de mayor utilidad y más fácil obtención a nivel provincial sería el relativo a los pasos de contador en CTNE.

Otros indicadores de interés regional para el seguimiento de la coyuntura del sector son los relativos a la red Télex y los relativos a movimiento de teléfonos instalados, Demanda telefónica y tráfico en la red Iberpac.

PRINCIPALES INDICADORES DE COYUNTURA DISPONIBLE EN COMUNICACIONES

	Tipo de información disponible	Características básicas del indicador	
		Sentido	Posible utilización regional
3. Comunicación			
3.1. D.G.C. y T.	Correspondencia postal y telegráfica Red télex y giros	Indicador de actividad Indicador de actividad	Sí Sí
3.2. CTNE	Número y movimiento de teléfonos instalados Líneas telefónicas Demandas y peticiones de servicios telefónicos Tráfico telefónico Tráfico en la Red Iberpac	Indicador de actividad Indicador de actividad Indicador de actividad Indicador de actividad Indicador de actividad	Sí Sí Sí Sí Sí
3.3. D.G.C. y T. y CTNE	Índice global de las comunicaciones	Índice de actividad	Sí

Indicadores de coyuntura regional: apreciaciones sobre la experiencia francesa

por Antonio J. Narváez Bueno

INTRODUCCION

El planteamiento de los indicadores de coyuntura regional en España no es algo nuevo. Existen experiencias como la de Cataluña, surgida a través del esfuerzo de las Cámaras de Comercio catalanas, y en especial la de Barcelona, y la de Madrid, materializada en una encuesta sobre la industria madrileña¹.

Sin embargo, profundizando el tema de tales publicaciones, se pone de manifiesto que su interés, más que por el fenómeno regional en sí, es por la coyuntura nacional que se estudia a través de una encuesta en un espacio económico mucho más reducido que aquél.

En cualquier caso, las regiones no disponen en España de indicadores de coyuntura regional de forma generalizada, aunque en la actualidad se está realizando un gran esfuerzo para dotarlas de paneles de indicadores propios relacionados o no con los nacionales.

La inquietud por el tema de los indicadores de coyuntura regional (ICR) que hoy vivimos se debe a tres circunstancias:

- El planteamiento autonómico del Estado, que ha configurado entidades territoriales históricas y ahistóricas, de forma definitiva, y que permite replantear los esquemas geográfico-estadísticos tradicionales² y la propia información estadística.
- El interés teórico y práctico de la ciencia regional, probado por el volumen de literatura especializada, los estudios de contabilidad regional y el interés por construir políticas económicas de la región, y no regionales.
- La asimetría en la distribución territorial de los costes de la crisis económica, que evidencia la necesidad de un seguimiento coyuntural más en detalle dentro de los espacios de las comunidades autónomas.

Las circunstancias descritas permiten plantearnos la problemática de los ICR

¹ *Boletín de Estadística y Coyuntura*; Cámara Oficial de Comercio, Industria y Navegación de Barcelona. *Informe de los resultados de la encuesta sobre situación y perspectivas de la industria de Madrid*; Cámara Oficial de Comercio e Industria de Madrid.

² Véase, por ejemplo: INI: *Regiones económicas españolas*, Madrid, 1964. En esta publicación se recogían entonces dos intentos diferentes de regionalización.

con anterioridad a su propia construcción, circunstancia ésta muy diferente al resto de las experiencias en este campo.

Por la razón expuesta, resulta de gran interés recordar el debate teórico con el que se enfrentan los coyunturalistas regionales franceses al filo de los años sesenta, en la medida en que pueda agilizar y dar luz sobre nuestro propio debate.

1. LA GENESIS DE LOS INDICADORES DE COYUNTURA

El análisis de la coyuntura comienza con las preocupaciones sobre las periodicidades de las crisis en la segunda mitad del siglo XIX, fundamentalmente a través de los trabajos de C. Juglar, von Neumann-Spallart y A. de Foville³. Los primeros estudios sistemáticos aparecen a comienzos del siglo XX guiados por intereses financieros y especulativos. Son «barómetros» económicos de tipo diverso y la organización más conocida es la Babson Statistical Organization. En 1917 se fundó el Comité de Investigaciones Económicas de la Universidad de Harvard, que comenzaría a publicar de manera sistemática un panel de indicadores de coyuntura. Sin embargo, en sentido propio, el primer instituto de estudios de coyuntura fue creado en Berlín en 1925, el Institut für Konjunkturforschung, dirigido por el Profesor Wagemann; éste no era el primer centro que se creaba en Europa al ejemplo de Harvard, el London and Cambridge Economic Service fue creado en 1922, pero Berlín dio la pauta de los nuevos institutos y Viena (1927), Lovaina (1928), Varsovia (1928), Estocolmo (1937), etc., siguieron el ejemplo alemán⁴.

La forma de estudio de la coyuntura partía de la configuración inicial de tres mercados, al ejemplo del barómetro económico de Harvard: mercado financiero, de mercancías ordinarias, y monetario. Más tarde al ejemplo de Berlín se completaban las insuficiencias de los tres mercados con otro conjunto de indicadores o barómetros.

Habrá que esperar a la revolución keynesiana y a la puesta en marcha de los sistemas de contabilidad nacional de segunda generación, para que los paneles de coyuntura, se configuren sobre el esquema básico de oferta y demanda global, mercado de trabajo y mercado de dinero. Los países que ponen en marcha la contabilidad nacional trimestral son los que más van a hacer en este campo.

En Francia, como consecuencia de la crisis de 1907 y las circunstancias especiales del Midi⁵ se creó, una comisión de estudios dentro del Ministerio de Trabajo dedicada al seguimiento de la coyuntura; pero la investigación sistemática no comienza hasta mucho más tarde, entre 1930 y 1933, por iniciativa de investigadores privados; en 1938 nació el Instituto de Coyuntura del Ministerio de Economía, primer organismo público francés para el estudio de la coyuntura, que pasó a integrarse en el INSEE en 1941. Terminada la II Guerra Mundial, ciertos organismos y personalidades tomaron la iniciativa de elaborar estudios periódicos de la situación regional para completar la información nacional. La proliferación de iniciativas y su falta de coordinación levantaron un amplio debate que puede considerarse terminado, aunque no cerrado, en las Journées de l'Hexagone de enero

³ A. SAUVY: *Conjoncture et prévision économiques*. PUF, Paris, 1969, pág. 14.

⁴ H. GUITTON: *Les mouvements conjoncturels*. Dalloz, Paris, 1971; págs. 20-25.

⁵ En el Midi, el 12 de mayo de 1907, se manifestaron 150 000 viticultores, comenzando de esta manera la revuelta de viticultores que tuvo que ser sofocada por el ejército. La razón de la revuelta fue el hundimiento de los precios del vino.

de 1961. En las apreciaciones debatidas entre los años cincuenta y principio de los sesenta quiero centrar mi atención.

2. LOS PROBLEMAS DE LOS INDICADORES DE COYUNTURA REGIONAL

La falta de coordinación y de homogeneización de los ICR en Francia queda de manifiesto cuando se observan las diferentes iniciativas que los llevaban a cabo en 1965:

1. Las Universidades, en especial las Facultades de Derecho y los Institutos interuniversitarios.
2. Los comités de expansión regional.
3. Las prefecturas.
4. Las Cámaras de Comercio.
5. El INSEE asociado a otros organismos.

Desgraciadamente la multiplicidad de las iniciativas no había interesado más a los organismos locales por los temas de la coyuntura regional, ni les había preocupado en el tema de la economía regional en muchos casos⁶.

Esa falta de homogeneidad se traducía en una difícil comparación interregional, por no decir imposible, ya que los medios utilizados y los métodos seguidos eran, en una gran mayoría de casos, también diferentes. Pero todos los coyunturalistas estaban de acuerdo en que la multiplicidad era fruto de los problemas específicos de cada región y que no se encontraba la información requerida en las estadísticas nacionales, ni podían regionalizarse los estudios coyunturales nacionales porque sus objetivos eran distintos y estaban adaptados para otros problemas.

Todos, pues, partidarios y no partidarios de los ICR estaban de acuerdo en que existía una laguna de información que era preciso llenar y que no podía ser cubierta con las fuentes estadísticas nacionales, aunque su importancia se discutiese, lo mismo que las posibilidades de llenarla.

Centrando los temas de discusión podemos señalar tres grandes campos de controversia: el espacio regional, los métodos de trabajo y la audiencia e importancia práctica de los estudios.

a) El espacio regional

En 1961 la región en Francia no era una realidad consistente. De hecho existía una cierta aleatoriedad en la agrupación de departamentos en regiones. Como ejemplo puede citarse el que en 1960 Charentes dejase de pertenecer a Aquitania, adjudicándosele a cambio Bases-Pyrénées, departamento que pertenecía con anterioridad a la región Midi-Pyrénées⁷. De estas circunstancias, la crítica más importante se refería a la representatividad de los índices a lo largo del tiempo al

⁶ M. Jean Rochas decía que muchos de los organismos locales no se preocupan de la coyuntura más que en la medida en la que tienen un informe para enviar a París. Citado por D. GEFRE: *Utilité et opportunité des études régionales de conjoncture*, «Revue Juridique et Economique du Sud-Ouest», 15ème Année, n.º 2, 1966; pág. 403.

⁷ D. GEFRE: *Utilité et opportunité des études régionales de conjoncture*, *op. cit.*, pág. 391.

cambiar los espacios económicos al que estaban referidos⁸. De la misma manera, la economía regional se consideraba una noción imprecisa; sin una moneda y una aduana, no pueden comprenderse ni aprehenderse los flujos de las mercancías que se exportan y los flujos financieros; por tanto, no existe, y difícilmente puede existir, la información necesaria a la hora de medir los grandes equilibrios macroeconómicos. En estas circunstancias de poco sirven los indicadores coyunturales. Desde las perspectivas anteriores, los ICR poca razón tenían de existir. Sin embargo, M. Dumontier, que representaba en 1961 una de las opiniones autorizadas del INSEE, afirmaba en las Journées de l'Hexagone que los estudios de coyuntura regional eran posibles y deseables siempre que las regiones que los llevaran a cabo cumplieren ciertos requisitos: que la actividad económica se encontrase muy diversificada, que existiese un elevado grado de industrialización, que la población superase los 3 500 000 habitantes, que se diese un grado importante de urbanización y un conocimiento preciso de su estructura económica⁹.

De esta manera Dumontier atacaba las experiencias de Provenza-Costa Azul, Bretaña y las regiones francesas en las que la población rural era dominante (1961).

En otro orden de cosas, la crítica de la región se hacía por el poco interés de las empresas en el hecho regional. Las empresas tienden a ser más grandes y los mercados a los que acuden son mucho más extensos que las áreas regionales, su emplazamiento presenta un problema de localización y, por tanto regional, pero el interés económico de cada una no tiene en cuenta la región.

b) Los métodos utilizados

Jules Milhau exponía que la información estadística a nivel regional era totalmente insuficiente, unas veces no existía o dejaba bastante que desear, otras veces se publicaba con excesivo retraso, ocasionalmente las informaciones estaban cubiertas por el secreto estadístico y no podían utilizarse; en otros casos, la información regional era un subproducto de la información nacional, de la que sólo un estadístico profesional podría sacar partido, e incluso la información regional, obtenida por las encuestas nacionales, ni se explotaba ni se publicaba¹⁰. Estas dificultades estadísticas eran la primera crítica. La segunda crítica la constituía el tratamiento estadístico de la información para configurar los índices y las tendencias; se englobaba en ella desde la falta de representatividad de los índices corregidos por las variaciones estacionales hasta la necesidad de reponderar las series brutas en razón de la desigualdad de las fuentes de información. El índice más criticado de todos ellos era el de producción industrial. En principio se trataba de responder a la pregunta que R. Gendarme¹¹ se hace sobre la distorsión de la realidad que puede originarse al tratar de perfeccionar los instrumentos de análisis. Las diferencias en la dimensión de las empresas, el problema de las ponderaciones y las interferencias que sobre ellas tienen las modificaciones estructurales llevaban a Gendarme a replantear la posibilidad de otros índices que lo sustituyesen¹².

⁸ También se señalaba en este campo que una cosa era la región como unidad administrativa y otra era la región económica, definida por la polarización económica de los departamentos y, aún así, existían departamentos que podían incluirse en dos regiones distintas.

⁹ D. GEFRE: *Utilité et opportunité des études régionales de conjoncture*, op. cit., págs. 395-396.

¹⁰ J. MILHAU: *Rapport du Conseil économique du 7 juin 1961*, «Journal Officiel», Avis et rapports du Conseil économique et social, n.º 18, 5 agosto 1961.

¹¹ R. GENDARME: *L'analyse économique régionale*; Cujas, Paris, 1976, págs. 216-217.

¹² *Ibidem*.

De hecho las críticas de Dumontier para Provenza-Costa Azul y Bretaña iban dirigidas fundamentalmente al índice de producción industrial; en éste no se puede recoger una realidad industrial sin un mínimo de estructuración; de lo contrario, la creación y desaparición de actividades se convierte en un problema irresoluble¹³.

Las técnicas empleadas por los coyunturalistas pueden ser agrupadas en tres: las baterías de indicadores, los tests de coyuntura y la cartera de pedidos; y como dice R. Gendarme tienen valor e inspiración diferente¹⁴. La de más fácil aplicación es la batería de indicadores; los mismos pueden agruparse en cuatro subconjuntos: indicadores del mercado de trabajo, de la actividad agraria e industrial, del nivel de vida y la renta, de la actividad comercial. Esta técnica se encuentra limitada por la insuficiencia de la información estadística.

Los tests de coyuntura ponen en evidencia las previsiones económicas sobre las que los empresarios toman sus decisiones. Se elaboran a través de una encuesta por muestreo y sus datos se presentan como porcentajes de opinión sobre las tres posibilidades: aumento, disminución, sin cambio. Las preguntas que contiene la encuesta se refieren a seis puntos: evolución de la producción, cartera de pedidos, cartera de pedidos del exterior, stocks de productos acabados, precios, evolución de la economía en general. Los problemas de esta técnica radican en la interpretación de las respuestas¹⁵.

La cartera de pedidos es un instrumento de previsión muy simplificado; se trata de una encuesta en la que el empresario responde a tres preguntas: la duración de la cartera de pedidos, el número de trabajadores y el número de horas trabajadas a la semana. A partir de la información de base se elabora un conjunto de cuadros relativos a: la duración en meses de la cartera de pedidos por actividad, representatividad de las respuestas habidas, distribución de establecimientos por rama de actividad con indicación de la variación de la cartera de pedidos, número de asalariados distribuidos según la duración de la cartera de pedidos; y estos cuadros se completan con una recapitulación referida al período inmediatamente anterior y al mismo período el año anterior.

El problema de esta técnica radica en la hipótesis de permanencia de las estructuras productivas regionales. Pero, en cualquier caso, es el más rápido de los sistemas.

R. Gendarme ha pretendido añadir a las anteriores la técnica de las señales de alerta, al ejemplo del VI Plan francés, pero su intento no ha tenido éxito.

Lo descrito evidencia una completa falta de homogeneidad y la imposibilidad de comparar las coyunturas regionales debido a los propios métodos de trabajo.

c) La audiencia e importancia práctica de los trabajos realizados

Ya hemos hablado de la situación y el interés de las empresas, mucho más volcadas a la conquista de grandes mercados que en la propia región. Pero a las empresas, como señalaba J. Rochas¹⁶, había que añadir los organismos que se interesaban en el tema de la coyuntura regional solamente en la medida en que se

¹³ Ya citado (9).

¹⁴ R. GENDARME: *L'analyse économique régionale*; op. cit., pág. 218.

¹⁵ M. ARRAS: *Tests conjoncturels et économie régionale*, Bière, Bordeaux, 1965.

J. MÉRAUD: *Les test conjoncturels dans la prévison économique à court terme*, «Revue de statistique appliquées», vol. X, n.º 3, 1962.

¹⁶ Ya citado (6).

podía realizar un informe para enviarlo a la administración central, y sin que sus decisiones estuviesen en consonancia con lo expuesto en los estudios de coyuntura. Pese a los esfuerzos de los coyunturalistas regionales, sus informes periódicos interesaban a muy poca gente.

4. LA RESPUESTA DE LOS COYUNTURALISTAS FRENTE A LOS PROBLEMAS

Frente a las duras críticas anteriores y los problemas irresolubles que antes hemos reseñado, los coyunturalistas argumentaban un conjunto de ventajas que justificaban ampliamente el empleo de los ICR, pese a sus propias dificultades y limitaciones.

En primer lugar, los estudios de la coyuntura regional se mostraban como unos instrumentos valiosos para el conocimiento de la economía de la región. Ciertamente, no cabía pensar en que se considerasen como único instrumento de estudio regional, sino que completaban los estudios sobre la estructura de la región y, en especial, ilustraban perfectamente los cambios en tales estructuras. Por ello, estos trabajos sólo podían desarrollarse en aquellas regiones en las que se disponía de un conocimiento suficiente de su estructura económica. Este papel fue claramente puesto de manifiesto por G. Bardonne en las Journées de l'Hexagone¹⁷.

Por otra parte, y en ese mismo campo de conocimiento, los ICR llenan vacíos importantes en las estadísticas regionales, aunque no deben considerarse como los mejores medios para cubrirlos.

También la heterogeneidad de la nación justifica la política económica regional, y de aquí la necesidad de estudiar la coyuntura económica de la región. Ciertamente, este conocimiento tiene características propias y diferentes del análisis de la coyuntura nacional, pero la ligazón entre política económica y estudio de la coyuntura es tan importante tanto en uno como en otro caso. En el espacio regional no se puede encontrar otro instrumento que pueda responder en un momento dado a tres grupos de preguntas esenciales: la situación de las actividades económicas más importantes, la evolución de la ocupación por rama de actividad y el posible impacto regional de las grandes decisiones de la Administración¹⁸. Estos son objetivos de los estudios de coyuntura regional, y en este sentido es en el que se afirmaba que las regiones que tienen una estructura comparable a la nación pueden pasarse del análisis de coyuntura¹⁹.

Además, los estudios nacionales no pueden tener en cuenta todos los aspectos de las disparidades regionales, que se encuentran en estudios más particularizados; por esta razón es necesario completarlos con estudios regionales. Sin embargo, no es posible regionalizar los estudios nacionales de coyuntura porque el análisis de los problemas que plantean éstos poco tiene que ver con las regiones. Por tanto, la única manera de completar tales estudios es realizando análisis de coyuntura regionales que llenen los vacíos que no pueden ser cubiertos desde el ámbito de lo nacional.

¹⁷ «Cahier de l'Hexagone», n.º 6, abril 1962. Ver D. GEFRE: *Utilité et opportunité...*; op. cit., pág. 396.

¹⁸ J. MILHAU en las Journées de l'Hexagone consideraba que no estaba clara la relación entre nación y región por las lagunas de información existentes, y las grandes decisiones y su impacto eran difíciles de estudiar en relación nación-región. Véase D. GEFRE: *Utilité opportunité...*; op. cit., pág. 392.

¹⁹ J. MILHAU: *Rapport du conseil économique du 7 juin 1961*; op. cit.

Por último, a las ventajas descritas se añadía el que los análisis de coyuntura regional cubrían necesidades prácticas de índole pública y privada. En el primer caso porque proporcionaban a los planificadores un conocimiento precioso de las circunstancias regionales, con lo que las políticas económicas contempladas en el plan para la región podían aplicarse con mejor conocimiento de las circunstancias. En el segundo caso, porque proporcionaba a los empresarios un útil de conocimiento del contexto económico de la región, sumamente importante para las empresas medianas y pequeñas, que se dedican especialmente al ámbito regional. Si la audiencia que tiene tales estudios es muy escasa no se debe a que tenga poco interés, sino a que los empresarios y organismos locales desconocían su significado o su existencia.

4. A TITULO DE CONCLUSION

Pese a las duras críticas, las ventajas condujeron al empleo generalizado de los ICR, que mostraron ser de gran utilidad en el estudio de la economía regional y en la puesta en práctica de la política económica. Si tenemos en cuenta las críticas y las relacionamos con nuestro propio caso, no concebimos que en la realidad española regional sólo tengamos casos aislados de empleo de indicadores regionales y que el interés de los economistas sea por regionalizar los indicadores nacionales más que por construir indicadores propios.

Actualmente la estructura autonómica ha quedado conformada, existen estudios suficientes de las estructuras regionales, se está en condiciones de suplir las deficiencias del sistema estadístico regional en cada caso y los gobiernos regionales tienen una política económica que aplicar. ¿No es sorprendente que aún no tengamos un sistema de indicadores regionales de coyuntura generalizado?

I. CUESTIONES DE METODOLOGIA

Un problema metodológico que concierne todos los documentos consultados procede de la misma naturaleza de la decisión a tomar o a rechazar. Se trata de una

Decisiones de desinversión en el sector público

por Antoni Montserrat Solé

INTRODUCCION

El presente texto, que refleja opiniones exclusivas del autor, viene sugerido por la lectura de tres grupos de documentos dedicados al análisis previo a la decisión de mantenimiento, remodelación o cierre de dos líneas férreas de Cataluña.

Las dos líneas en cuestión son: La de Montcada-La Tor de Querol y la de Lleida-La Pobla de Segur, ambas de RENFE, o mejor dicho, explotadas por la RENFE de acuerdo con las instrucciones dadas por el Estado en este sentido.

Los tres grupos de documentos, surgidos en última instancia del abundante pero difuso alud informativo producido administrativamente por RENFE en el curso de su gestión de tales líneas, han estado marcados desde el inicio por la respectiva institución que las ejecutaba y asumía. Un primer grupo es el que se inicia, con precedentes diversos, a partir del Contrato-Programa Estado-Renfe 1984-1986, documento que obliga al análisis de las líneas potencialmente a cerrar y que genera, por tanto, los distintos documentos del Instituto de Estudios de Transportes y Comunicaciones, del Ministerio correspondiente, así como el voluminoso documento llamado de los «siete sabios», encargado por la Comisión Delegada. El otro grupo corresponde a los distintos dictámenes sobre el tema emitido por la Dirección General de Transportes de la Generalitat. Un tercero, finalmente, es el más modesto material administrativo elaborado en el marco de la Delegación de Gobierno en Cataluña.

No se trata aquí de contrapesar informes y dictámenes entre sí, algo que no nos corresponde. La cuestión es otra. Intentaremos exponer aquí exclusivamente reflexiones de naturaleza técnica, suscitadas por los diferentes conceptos e instrumentos diversos utilizados por unos y otros redactores.

Tampoco hablaremos, porque es en gran parte un dato inamovible en los tres grupos de documentos, del macroproblema esencial del déficit global, constante y sistemático de RENFE, y de las soluciones a aportarle. Vamos a centrarnos en el análisis de naturaleza territorial vinculado a una decisión de desinversión precisa.

1. CUESTIONES DE METODOLOGIA

Un problema metodológico que caracteriza todos los documentos comentados procede de la misma naturaleza de la decisión a tomar o a rechazar. Se trata de una

desinversión. Por esta razón en principio y en el caso de la evaluación financiera, donde se tiene presente exclusivamente los gastos, los costos y en concreto los gastos evitables y en cambio no los ingresos.

Este criterio utilizado en los estudios hechos aquí o en otros países presenta, a pesar de todo, un grave inconveniente. En efecto, lo habitual es que haya que tomar una decisión parcial, fragmentaria y que no trate del cierre de toda una red, sino de un arco o rama. Habitualmente, y en todo caso, esto es cierto en el caso español, donde todas las líneas de la red son deficitarias, en mayor o menor grado. Las líneas a analizar no corresponden, al menos, a los casos que plantean menos costos por carretera que por ferrocarril, sino que han partido de la base de que tales líneas son secundarias, por análisis de los grafos de la red y por criterios de debilidad del tráfico soportado. Se postula que no se conseguirán niveles de tráfico significativos.

Se necesita, por tanto, demostrar que los niveles de ingresos y de déficit presentes son extrapolables sin problemas en un plazo de 10-15 años como mínimo. Esto implica normalmente hipótesis más restrictivas tanto sobre la capacidad de gestión de la compañía explotadora como sobre la estabilidad de los distintos tipos y motivaciones del tráfico. En todo caso debemos, en definitiva, incorporar alguna medida de eficacia del servicio, en términos de ingresos o de unidades de tráfico por kilómetro.

En el caso nuestro, la estabilidad interna contradice la finalidad del Contrato-Programa en su conjunto, lo que supone, en efecto, que la gestión de la Renfe puede mejorar. El resultado concreto es, que la comparación realista que no procede hacerla con la citada alternativa, sino entre una propuesta de remodelación coherente con la reforma que significa el Contrato-Programa y la sustitución modal, y no hay manera de determinar fácilmente, ni las características ni el grado de semejanza de la propuesta de remodelación y aún es más difícil comparar las distintas propuestas de remodelación de un estudio a otro.

Al buscar un criterio de eficiencia en términos de unidades de tráfico, eludimos el principio de análisis por el lado de los costos que hemos dicho antes que era general al estudiar los casos de desinversión. Pero esto es imprescindible si queremos obviar la paradoja de las pérdidas de explotación. Esa paradoja la podemos definir diciendo que las pérdidas de explotación son crecientes en la medida que aumenta la eficacia del servicio expresada en términos físicos. Esto es debido al hecho de que existe un importante déficit de explotación por unidad de tráfico por kilómetro, superior al orden de siete pesetas en el caso de viajeros. En concreto, significa que lo esencial en las pérdidas de RENFE se puede imputar a las líneas con más tráfico y que no hay razón de suprimir, porque conviene aplicar a estos casos criterios de circulación, de conexión entre ciudades importantes, o de congestión, es decir, las razones básicas por las que se mantiene el servicio en sí.

Algunas cuestiones de marco: empresa, ferrocarriles, territorio

Entramos ya en materia y con el pretexto del informe de la Generalitat: «Reconocimiento de la viabilidad de las líneas férreas Lleida-La Pobla del Segur y Montcada-La Tor de Querol», donde aparecen ya una serie de cuestiones relativas al ámbito del problema.

El propio título sugiere, que no se trata de la viabilidad de la empresa ni de la

ordenación del territorio de que se habla, sino de líneas férreas en concreto. Ahora bien, en el propio preámbulo del informe se contiene la afirmación de que la Generalitat tiene el deber constitucional y estatutario de asegurar el ejercicio eficaz del derecho a la movilidad de los ciudadanos de Cataluña. Pues bien, este derecho no se contempla en el informe en su exacta dimensión, es decir, en el marco del conjunto de las acciones de política económica y territorial de la Generalitat, sino exclusivamente en el terreno del análisis parcial de las dos líneas férreas, obviando, por tanto, el análisis de los sectores e instrumentos de competencia autonómica.

En esto contrasta con el informe preparado por la Delegación de Gobierno en Cataluña, que tiene en cuenta, en su evaluación, las repercusiones negativas que sobre el uso del ferrocarril se deducen de la política de carreteras de la Generalitat de Cataluña. En él se dice que el plan de carreteras de Cataluña constituye el principal soporte de toda interpretación de la evolución de los transportes en Cataluña, en ausencia de planes territoriales más definidos, más allá del simple esbozo que supone el esquema del Plan Director Territorial.

En este sentido viene a representar un dato del análisis que hay que tener presente al hablar de ferrocarriles. Sucede, no obstante, que en las actuales y en las probables circunstancias del futuro inmediato el transporte por carretera es el esencial, y el transporte por ferrocarril el marginal, bajo dos supuestos, en materia de ordenación territorial: 1) que se tengan en cuenta todos los medios, tanto públicos como privados, 2) que se dé más importancia al proceso de articulación interior al que, dé conexión con el exterior, en lo que se refiere a mercancías.

Como consecuencia de todo esto, el plan de carreteras que olvide el ferrocarril comete posiblemente errores de escasa importancia. En cambio, el ferrocarril es seguramente mucho más sensible a nivel regional a los cambios concretos en la red de carreteras.

Resulta, por tanto, imprescindible referirse al plan de carreteras al hablar de los ferrocarriles en Cataluña. Nos referimos a esta materia, pero de una forma muy esquemática, algo de lo que me excuso ante ustedes. Es cierto que tampoco es éste el lugar para el balance crítico en profundidad de un plan elaborado, por otra parte, con muchos medios y estudios detallados y que ha proporcionado como subproducto aportaciones teóricas de interés considerable.

Se pueden señalar, en esta línea forzosamente esquemática, dos planos de interpretación del plan de carreteras de Cataluña: 1) el explícito según la voluntad de sus autores y 2) el que se va perfilando en la práctica de acuerdo con las prioridades que los ritmos de cumplimiento de una u otra propuesta va estableciendo.

La voluntad explícita de los autores consistía en contribuir a través del plan de carreteras de Cataluña a modificar la red actual, caracterizada, como consecuencia en parte de la construcción de las autopistas, pero sobre todo debido a tendencias múltiples de localización industrial y urbana, por el predominio de la fachada marítima y la mejor accesibilidad de las comarcas del Este y del Sur, comparada con las comarcas interiores. La idea básica radicaba en fomentar una mayor ortogonalidad de la red que permitiera una también mayor difusión.

En esta perspectiva el plan contempla entre otras medidas de actuación: la construcción del Eje transversal, del Eje Pinaico y del Eje del Llobregat, con acciones concretas de mejora de la conexión de las comarcas noroccidentales.

La solución práctica, pero que se impuso, dada la desigualdad de los ritmos de ejecución, tiende evidentemente a acabar con el estricto predominio de la fachada,

pero no en la línea de ortogonalización, sino a través de una solución radial orientada por el núcleo barcelonés.

Es posible que esta solución sea económicamente la más prudente en la práctica, pero producirá seguramente efectos de disolución de las relaciones intercomarcales. En lo relativo a las comarcas eventualmente afectadas por el Contrato-Programa, Estado-RENFE en cuanto a sus comunicaciones ferroviarias —y vamos volviendo poco a poco al núcleo central de discusión de este papel— los efectos más rotundos serán la conexión de la Cerdaña con el Eje del Llobregat y la mayor relación con Barcelona de las comarcas Pallaresas.

Se podría decir, por tanto, que el costo político de la variación de las isócronas Barcelona-Puigcerdá, así como Berga-Puigcerdá y Manresa-Puigcerdá, le habría de corresponder absorberlo a la Generalitat, al mismo tiempo que se apunta el beneficio. La Generalitat no puede rechazar sus responsabilidades con el Ripollés, de quien varía sustancialmente el papel a largo plazo en la red de comarcas, ni tampoco puede menospreciar la conexión histórica Lérida-Pallars con la excusa de la potenciación de la relación directa con Barcelona.

Rígidez en la desviación modal y en la relación público-privada

Otra cuestión de fondo a la hora de hacer propuestas realistas estriba en el grado de desviación modal de los tráficos y de cambio del medio público al medio privado. Tenemos a mano un cierto elemento de comparación a través del efecto de disminución del tráfico por ferrocarril como consecuencia de la mejora de las conexiones por carretera entre Barcelona e Igualada (Túnel de Brucs) y Barcelona-Lérida (Autopista). Lo cierto es que a pesar de la mejora de la conexión no ha desaparecido el uso del ferrocarril en ninguno de los casos. Es cierto que la línea de Manresa de RENFE y la Línea de Igualada de FCG (Ferrocarriles de la Generalitat de Cataluña) son claramente deficitarias, pero esto no es tan cierto para la conexión ferroviaria vía Zaragoza. Esta permanencia en el uso del tren se debe a que éste cumple funciones específicas que la carretera no puede satisfacer adecuadamente, y que van desde una función de cercanías (en la mayor parte de la línea de Igualada, en tramos importantes de la conexión Barcelona-Lérida vía Tarragona, así como también en parte de la línea de Manresa) a funciones regionales y de conexión con el resto de la red.

Dada la reducida parte que ya ocupa el tren en el mercado del transporte se intuye claramente, que difícilmente se puede pensar que ésta se reduce a una proporción significativa, en especial, en el caso de los viajeros prácticamente obligados al no disponer de vehículo propio (por ejemplo, el 45 por 100 de los que utilizan la línea de La Pobla). Aquí también nos sirve el caso Barcelona-Lérida: la relación interna Barcelona-Lérida por tren continúa aportando una parte importante del tráfico de viajeros entre ambas ciudades, pese a la existencia de una conexión por autocar antigua y muy consolidada.

Pensamos también, que estos comportamientos hacen pensar que la sustitución modal en el caso de estas líneas, no supondría un cambio radical de medio público (tren) a medio privado (coche), sino que existiría una continuidad en el uso del medio público.

Alrededor de la aplicación de precios de mercado en relación con los distintos modos de transporte

Unos de los criterios habituales a la hora de valorar las tarifas, consiste en compararlas con las vigentes en otros modos de transporte. Así se hace, por ejemplo, en el Contrato-Programa. Ahora bien, las condiciones económicas y jurídicas de formación de las distintas tarifas son muy diferentes. Así en el transporte por carretera de mercancías podemos considerar que existen distintos mercados con grados de pliopolio crecientes, según va aumentando la distancia. En el caso de transporte de viajeros podemos considerar que existen dos situaciones de monopolio, tanto por carretera como por ferrocarril. Esta situación de monopolio relativo, con condiciones de operación regulada, lleva a los autores del «informe de los siete sabios», nombrados por la Comisión Delegada de Asuntos Económicos, a considerar que en este caso se da una suma de circunstancias tal que justificarían la nacionalización del sector. Por ello hemos de ser muy cautelosos a la hora de atribuir carácter de mercado a las tarifas de transporte de viajeros por carretera. Es más, «el informe de los siete sabios» considera que cualquier reordenación debería contener, como pieza clave, un mecanismo adecuado de revisión preceptiva y periódica de todas las condiciones de las concesiones, puesto que la actual gradación de discrecionalidad administrativa combinada con las situaciones monopolísticas de hecho entraña la generación de beneficios excesivos e inspira la mayor desconfianza sobre su eficiencia. Hechas todas estas salvedades, la aplicación de tarifas más realistas lleva a niveles de cobertura de los costes francamente diferentes.

El supuesto doctrinal sobre fijación de las tarifas, relaciona a éstas, con las elasticidades de demanda. Se dice en concreto que los bajos niveles de tarifas de RENFE responden a este criterio y que todo aumento del precio redundaría en una importante reducción del volumen medido en toneladas por kilómetro. No existen, a mi entender, bases sólidas para pensar que en esta faceta la dirección de RENFE aplica criterios racionales, cuando no las ha venido aplicando en estos campos, aparentemente más sencillos e inmediatos, al menos conceptualmente, tales como el establecimiento de una auténtica contabilidad analítica, sin la cual difícilmente puede saberse qué sucede línea por línea. Volveremos sobre ello al hablar de los tráficos de aportación.

Pues bien, la extensa gama y el elevado porcentaje de las bonificaciones y descuentos, permite suponer, que en el caso de los clientes se da también una situación de oligopolio, con lo que la ineficiencia económica no puede atribuirse exclusivamente a RENFE.

Uno de los supuestos que hemos realizado consiste precisamente en, admitir que la diferencia entre las tarifas aplicadas por ferrocarril y las correspondientes tarifas que para la distancia media de transporte de las mercancías tenidas en cuenta se debería de pagar, en el caso de transportes por carretera, representa un excedente, o mejor dicho, una transferencia de la comunidad al producto que elabora los bienes transportados y a los consumidores específicos de los productos fabricados con estos bienes. En un ejemplo concreto la diferencia de tarifas, si bien supone un escaso aumento de los ingresos en el interior del tramo, la pérdida teórica relacionada con el tráfico en el conjunto de la red se acerca a los cien millones de pesetas al pasar de una tarificación actual de 1,5 ptas./tonelada-kilómetro a 3,5 ptas./tonelada-kilómetro, como fruto de la aplicación de las tarifas medias por

carretera proporcionadas por el propio Contrato-Programa. En realidad, deberíamos seguir estos cien millones y comprobar su repercusión espacial, puesto que en principio, nos parece arriesgado suponer que esta cantidad se queda sin más en la zona del tráfico analizado, pero esto complicaría el análisis en cada caso.

También puede hacerse la aplicación para el caso de los transportes de viajeros. Aquí el principal cambio en la valoración del transporte puede hacerse simplemente a través de la aplicación de las tarifas medias, en lugar de las tarifas subvencionadas por razones de cercanías; en los dos casos analizados esto supone una sustancial variación entre ingresos reales-ingresos teóricos.

Valoración de los tráficos de aportación

Existen diversas formas de abordar lo que pueda significar tráfico de aportación. Nos hemos encontrado con autores que consideran que la simple ruptura de carga representa la justificación para inexistencia de tráfico de aportación, aunque la continuidad modal pueda preverse. En el otro extremo, se puede situar el seguimiento de algunos tráficos específicos en el conjunto de la red.

Presentamos a continuación una versión simplificada del cálculo de tráfico de aportaciones generado por la Academia General Básica de Talarn. A través del análisis de la procedencia por capitanías de los aspirantes a suboficiales en las pruebas del año 1984 se obtiene un volumen total de viajeros/kilómetro teóricos. Esta cifra del orden de los nueve millones permite suponer unos ingresos teóricos de más de sesenta, comparando la alternativa de supresión y la de mantenimiento, e introduciendo la desviación modal provocada en el caso de supresión de la línea, y si aplicamos también un coeficiente relativamente amplio para introducir la estimación de quienes realizan hoy el viaje en coche o en autocar se obtiene, a pesar de todo, una estimación mínima de ingresos adicionales por aportación superior a los cuarenta millones.

Si tenemos presentes los cálculos de ingresos por viajeros internos a la línea y

PROCEDENCIA POR CAPITANIAS DE LOS ASPIRANTES A LA ACADEMIA GENERAL DE SUBOFICIALES TALARN (AÑO 1984)

Capitanía	N.º aspirantes aprox.	%	Distancia media	V km.
I. MADRID	3.468	29,80	628	2.177.904
II. SEVILLA	2.081	17,88	1.248	2.597.088
III. VALENCIA	1.395	11,99	483	673.785
IV. BARCELONA	545	4,68	282	153.690
V. ZARAGOZA	877	7,54	281	246.437
VI. BURGOS	434	3,73	687	298.158
VII. VALLADOLID	910	7,82	835	759.850
VIII. LA CORUÑA	596	5,11	1.263	752.748
IX. GRANADA	1.069	9,19	1.091	1.166.279
ISLAS CANARIAS	129	1,11	282	36.378
ISLAS CANARIAS	315	2,71	1.401	441.315
TOTAL	11.700			9.303.632

descontamos los ingresos internos originados por la academia como tal, llegaríamos a la conclusión de que los ingresos proporcionados por la academia al conjunto de la red equivale prácticamente a los ingresos anuales generados por la línea por otras causas.

Podemos concluir, que las decisiones de desinversión aunque formalmente se presenten como alternativas entre costos, inevitablemente conducen al análisis de los ingresos y a la introducción de criterios de orden más general, incluso cuando quiere mantenerse todo el estudio en un ámbito analógico ante el funcionamiento de mercado y de economía de empresa.

localización industrial

por Romá Fujadas Rubies

Frases incómodas como una reflexión sobre el valor explicativo de los indicadores aplicados habitualmente en estudios de localización industrial, esta comentario se ha convertido en la práctica en un comentario sobre aquellos trabajos de localización industrial en Cataluña de los que he tenido conocimiento. El destino del análisis es el proceso histórico de industrialización en Cataluña, más la distribución espacial de la industria dentro de su territorio, análisis que participa sobre todo en la geografía económica, la ocupación del espacio y de la microeconomía, decisiones individuales de asentamientos, contemplando en todo caso la existencia de posibles economías externas de aglomeración. Se distingue entre los trabajos que analizan la distribución espacial de la industria y los que utilizan otros ámbitos territoriales. Cabe señalar que una fuente metodológica propia en la mayoría de estudios es el libro de W. Isard sobre métodos de análisis regional, publicado en español en 1971, pero que se utiliza ya en algunos trabajos de fecha anterior. También son frecuentes las referencias a la metodología de P. Scott sobre análisis de las estructuras territoriales, publicado en español en 1968, sobre todo por lo que se refiere a las economías de aglomeración.

ESTUDIOS DE AMBITO GENERAL

Al margen de algunos trabajos pioneros sobre los del geógrafo Paul Vidal y la propuesta de expansión industrial por comarcas contenida en el Regional Planning de 1922, los estudios sobre localización industrial empezaron en la década de los sesenta y siguieron hasta la actualidad. En 1967 aparece el estudio de localización industrial y redistribución de la población en Cataluña (A. Gispert y R. Puig, 1967) dentro del marco del VII Congreso de la Asociación de Ciencias Regionales de Lengua Francesa. En ese estudio se utiliza ya la metodología propuesta por Isard, utilizándose los siguientes instrumentos de análisis: el coeficiente de localización por sectores, que compara la distribución comarcal del empleo industrial en cada sector con la distribución comarcal del conjunto del empleo industrial, los datos de 1964 procedentes del INE. Se trata de definir, de un indicador de concentración sectorial. El estudio concluye sobre la localización por

Indicadores utilizados en la teoría de la localización industrial

por Romá Pujadas Rúbies

Pensada inicialmente como una reflexión sobre el valor explicativo de los indicadores utilizados habitualmente en estudios de localización industrial, esta comunicación se ha convertido en la práctica en un comentario sobre aquellos trabajos de localización industrial en Cataluña de los que he tenido conocimiento. El ámbito del análisis no es el proceso histórico de industrialización en Cataluña, sino la distribución espacial de la industria dentro de su territorio; análisis que participa sobre todo en la geografía económica, la ocupación del espacio y de la microeconomía, elecciones individuales de asentamientos, contemplando en todo caso la existencia de posibles economías externas de aglomeración. Se distingue entre los trabajos que analizan la distribución comarcal de la industria y los que utilizan otros ámbitos territoriales. Cabe resaltar que una fuente metodológica común en la mayoría de estudios es el libro de W. Isard sobre métodos de análisis regional, publicado en español en 1971, pero que se utiliza ya en algunos trabajos de fecha anterior. También son frecuentes las referencias a la recopilación de B. Secchi sobre análisis de las estructuras territoriales, publicado en español en 1968, sobre todo por lo que se refiere a las economías de aglomeración.

ESTUDIOS DE AMBITO GENERAL

Al margen de algunos trabajos pioneros, como los del geógrafo Pau Vila, o la propuesta de especialización industrial por comarcas contenida en el Regional Planning de 1932, los estudios sobre localización industrial empiezan en la década de los sesenta y prosiguen hasta la actualidad. En 1967 aparece el estudio «Localización industrial y redistribución de la población en Cataluña» (A. Gispert y R. Pujol, 1967) dentro del marco del VII Congreso de la Asociación de Ciencia Regional de Lengua Francesa. En este estudio se utiliza ya la metodología propuesta por Isard, utilizándose los siguientes instrumentos de análisis: el coeficiente de localización por sectores, que compara la distribución comarcal del empleo industrial en cada sector con la distribución comarcal del conjunto del empleo industrial, con datos de 1964 procedentes del INP. Se trata, en definitiva, de un indicador de concentración sectorial. El estudio contiene curvas de localización por

sectores que tienen el mismo objetivo de representar el grado de concentración de los distintos sectores industriales. Finalmente, el estudio calcula los cocientes de localización por comarcas y sectores, en los que se relaciona el empleo de cada sector en una determinada comarca con el empleo de dicho sector en el conjunto catalán. Los cocientes de localización superiores a la unidad orientan sobre una posible especialización sectorial.

Con la misma base de datos del trabajo anterior, Rafael Pujol publica en 1970 «El desarrollo industrial de Cataluña. La localización de la industria en Cataluña», punto de referencia obligado en la corta vida de los estudios sobre localización industrial en Cataluña. En este segundo trabajo los instrumentos de análisis se perfeccionan. Se utiliza el coeficiente de concentración regional, equivalente al coeficiente de localización de Isard, estableciendo comparaciones entre la distribución comarcal de los distintos sectores industriales con la distribución comarcal del empleo industrial total, con la distribución comarcal de la población, con la distribución comarcal de la superficie del territorio catalán y con la equidistribución comarcal de la industria. En definitiva, el análisis de la concentración sectorial se amplía introduciendo nuevas variables de referencia como la población, la superficie o la equidistribución comarcal. Se introduce el concepto de coeficiente de especialización que compara la distribución sectorial de cada comarca con la distribución sectorial del conjunto catalán. La especialización vendrá dada por las divergencias con la distribución sectorial de la industria catalana a la que se le supone un grado de diversificación elevado. En 1968 aparecen dos estudios de Banca Catalana sobre el tema de la localización económica: «Localització i dinàmica de l'activitat economica» y «Catalunya: indústria i demografia», en los que la comarca es también el marco de desagregación del territorio catalán.

En 1976 aparecen dos trabajos de J. Margalef: «Velocidad de ocupación de las zonas industriales en el EMM de Barcelona» y «Localización industrial en Cataluña». El tema del suelo industrial dará pie a trabajos posteriores como el «Inventari de sòl industrial a Catalunya» realizado por Sta. María de Gallecs, S. A., en 1980, que contiene un inventario de suelo industrial por municipios y comarcas clasificado según su calificación urbanística, su grado de urbanización y su grado de ocupación.

En 1978 aparecen otros dos trabajos importantes que inciden en el análisis de la localización industrial en Cataluña. Por un lado está «La indústria a Catalunya» de A. Flos, C. Gasoliba y N. Serra, en el que existe una serie histórica que permite observar tendencias en la localización de la industria. Concretamente, el libro contiene la distribución comarcal del empleo industrial en los años 1964, 1970 y 1975. La especialización sectorial de las comarcas se analiza mediante el cociente de localización. El libro plantea también el tema de la distribución comarcal de las inversiones industriales, nuevas industrias y ampliaciones, con inversión superior al millón de pesetas, de las que se conoce su distribución municipal y comarcal desde 1964. El estudio introduce un indicador de dinámica consistente en relacionar el porcentaje de inversiones en una comarca sobre el total catalán en el período 1970-75 y el mismo porcentaje en el período 1964-70. Lógicamente, un indicador superior a la unidad refleja una participación creciente de la comarca en el conjunto de inversiones catalanas.

El segundo libro de 1978 es «Economía y territorio en Cataluña», en el que se utiliza también todo el bagaje instrumental procedente de Isard: el coeficiente de concentración (o de localización), el cociente de localización y el coeficiente de

especialización. El libro presenta la novedad de calcular el centro de gravedad para cada sector industrial, con datos de 1970, es decir, el centro geométrico del empleo industrial de cada sector, resaltando en casi todos los casos su proximidad a la conurbación barcelonesa. El tema de las inversiones industriales también está tratado, reflejando su distribución comarcal en el período 1964-1973.

En la década de los ochenta, dos nuevos libros aportan un análisis interesante al tema de la localización industrial. Se trata del «Reconeixement territorial de Catalunya», elaborado por el Centre d'Estudis de Planificació (CEP) y del capítulo de A. Flos sobre la localización de las actividades económicas en «L'economia de Catalunya d'avui i de demà». En el texto de A. Flos la concentración sectorial se mide por el peso de las tres comarcas con mayor presencia de cada sector industrial. La especialización comarcal se calcula mediante el coeficiente de especialización y mediante el peso de los tres (o cinco) sectores con mayor presencia en cada comarca. Este trabajo presenta la novedad de establecer una tipología de las comarcas catalanas en función de la polarización en alguna actividad económica, agraria, industrial o terciaria, o de la diversificación de su estructura productiva.

Recientemente, la Cámara Oficial de Comercio, Industria y Navegación de Barcelona ha publicado unos nuevos indicadores de dinámica en los que se relaciona la participación porcentual de cada comarca en las nuevas inversiones del período 1979-83 con la participación de la comarca en las inversiones del período 1974-78 y con la participación de la comarca en el empleo industrial según el censo industrial de 1978.

VEINTE AÑOS DE ANALISIS LOCACIONAL

El balance de cerca de veinte años de estudios sobre localización industrial en Cataluña resulta positivo a medias.

1) El aspecto más positivo es la gran cantidad de información analizada que permite un conocimiento detallado de la distribución de la industria por sectores y comarcas, así como su evolución en un período de tiempo relativamente largo.

2) La mayoría de estudios han aportado pocas novedades sobre la concepción que apriorísticamente podía tenerse sobre la distribución espacial de la industria en Cataluña. Los estudios ratifican la tendencia a la concentración en el área metropolitana de Barcelona, el desarrollo del eje costero y la aparición del polo de desarrollo natural de Tarragona. En todo caso, ha sido posible cuantificar y precisar las tendencias.

3) La diversidad de las fuentes estadísticas utilizadas puede crear cierta confusión y dificultar las comparaciones. En el conjunto de los diferentes trabajos analizados aparecen cuatro fuentes estadísticas para el empleo industrial: los datos de los censos y padrones de habitantes, los datos del Censo industrial en 1978, los datos del Registro industrial del Ministerio de Industria y Energía y los datos de asalariados industriales del INP (actualmente el INSS). Esta diversidad dificulta una visión globalizadora de las tendencias de localización de la industria catalana.

4) La desagregación del territorio en comarcas presenta a la vez ventajas e inconvenientes. Por una parte, mediante el análisis comarcal, la distribución espacial de la industria queda bastante bien reflejada, pero al mismo tiempo la existencia de la división comarcal ha creado una cierta inercia que ha dificultado el análisis locacional a partir de otros elementos territoriales como el área metropoli-

tana de Barcelona, el sistema de ciudades de Cataluña o los ejes de desarrollo.

5) Entre los primeros impulsores de los estudios de localización industrial, destacan los servicios de estudios de bancos y cajas de ahorros, algunos organismos empresariales como la COCIN de Barcelona, y la Universidad. En los últimos años, la Administración ha tenido una presencia importante, especialmente la Generalitat de Catalunya y la Corporación Metropolitana de Barcelona. El interés de la Administración ha ido principalmente en dos direcciones, el proceso de creación y ocupación de suelo industrial y los desequilibrios territoriales ligados a un modelo territorial excesivamente concentrado.

6) Si bien el análisis locacional ha permitido conocer el modelo territorial de Cataluña, quedan todavía vacíos importantes que cubrir. Falta un análisis en profundidad de las estrategias de localización en función del tamaño de las empresas y la procedencia de los capitales. El tema de las economías y deseconomías externas de aglomeración generadas en el área metropolitana de Barcelona está todavía pendiente.

Aunque existen algunos estudios interesantes dentro del área metropolitana, el tema de las interrelaciones sectoriales está todavía poco analizado, sobre todo en su vertiente espacial. Desde 1972 existe en Cataluña una tabla input-output que ha sido muy poco aprovechada. Tampoco se han utilizado indicadores de dependencia que midan la implantación industrial en las comarcas a partir de capitales e iniciativas extracomarcales.

ESTUDIOS METROPOLITANOS

Además de los estudios de ámbito catalán basados en la división comarcal, existen trabajos sobre localización industrial en el área metropolitana de Barcelona. Entre los más importantes está sin duda el encargado por la Comisión Gestora del Área Metropolitana, entidad territorial que no tomó cuerpo. Como decía N. Serra en 1975, el estudio pretendía conocer las interrelaciones sectoriales, distinguiendo entre sectores motores, complementarios, inerciales y autónomos. Es uno de los pocos casos en los que las tablas input-output se utilizaron en el análisis locacional. El estudio analiza también (Simó Fàbregas, 1975) la estructura espacial y temporal del empleo, las inversiones industriales, los traslados de empresas y las motivaciones empresariales.

En 1972, el Servicio de Estudios del Banco Urquijo publicó un trabajo sobre el área metropolitana de Barcelona en el que se calculaban los coeficientes de concentración sectorial en la comarca de Barcelona y se planteaban los temas del suelo industrial y de los traslados industriales.

Estos dos temas, suelo industrial y traslados de industrias, fueron reformados posteriormente por la Corporación Metropolitana (J. Clusa, 1980) con un inventario exhaustivo de suelo existente.

Entre los estudios académicos, cabe destacar la tesis doctoral de José M.^a Vidal Villa, de 1974, sobre la concentración y especialización industrial de los municipios y comarcas del área metropolitana de Barcelona.

LOCALIZACION INDUSTRIAL Y SISTEMAS DE CIUDADES

Recientemente han aparecido diversos trabajos en los que la localización industrial se estudia, o se utiliza, desde una perspectiva diferente a la de su distribución comarcal. Estos estudios son de índole muy diversa y se resisten a ser agrupados, pero tienen en común el apoyarse en la distribución espacial de la industria. Cabe destacar el libro de Pere Leonart (1980) sobre las aptitudes industriales de veintinueve ciudades catalanas, una propuesta, en definitiva, de apoyar el crecimiento industrial en el sistema de ciudades más tradicional como alternativa a la congestión del área metropolitana de Barcelona. En el libro de Ll. Casassas y J. Clusa (1980) sobre la organización territorial de Cataluña el tema de la localización industrial está presente al ser los desplazamientos por motivo de trabajo una de las variables explicativas de la organización del territorio que les permite posteriormente definir su propuesta de división administrativa. Existen también algunos trabajos en los que se establece una tipología de ciudades catalanas en base a su estructura productiva. En esta dirección cabe citar el trabajo de I. Pujadas y A. Cabré (1983) en el que se establece la siguiente clasificación: centros comerciales tradicionales; centros administrativos, turísticos y comerciales; suburbios turísticos; vías tradicionales; ciudades mixtas; suburbios terciarios; centros industriales arcaicos; centros industriales y suburbios industriales.

LOCALIZACION INDUSTRIAL Y ORDENACION DEL TERRITORIO

En Cataluña existe una conciencia generalizada de tener un modelo territorial desequilibrado, con un área metropolitana excesivamente congestionada y un conjunto de comarcas rurales en proceso continuo de despoblamiento, amortiguado actualmente por la crisis. Casi toda la literatura sobre ordenación territorial recoge este problema y se pronuncia por un modelo territorial más equilibrado. La Llei de Política Territorial (1983) de la Generalitat de Catalunya recoge esta tradición y se propone entre los objetivos básicos un reequilibrio territorial de la actividad económica y de la riqueza. La ley distingue entre zonas de desarrollo, en las que se ha de propiciar la implantación industrial, y zonas congestionadas. Al mismo tiempo, se apoya en el sistema de ciudades catalanas de esta descentralización, distinguiendo entre núcleos con capacidad de crecimiento, de concentración en comarcas deprimidas, de localización de equipamientos supramunicipales y de descentralización.

Actualmente, la crisis económica paraliza esta voluntad descentralizadora debido al dramático nivel de paro en el área metropolitana, como lo demuestra la solicitud de una ZUR en las proximidades de Barcelona pero, en definitiva, el modelo descentralizado continúa configurando, al menos históricamente, la ordenación territorial.

En este sentido cabe señalar que el análisis sobre localización industrial ha ratificado la excesiva concentración en determinadas áreas, pero ha aportado pocas alternativas. Falta insistir en el tema de la causalidad: estrategias de localización de las empresas, economías de aglomeración, interdependencias sectoriales, etc., para poder aportar unas líneas de actuación aprovechables para la política territorial.

BIBLIOGRAFIA

- SERRA, N: *Marco socioeconómico del planeamiento del área metropolitana de Barcelona*, en «Localización económica y desarrollo regional». Servicio de Estudios del Banco Urquijo. 1975.
- FÁBREGAS, S. : *El comportamiento de los agentes socioeconómicos*, en «Localización económica y desarrollo regional». Servicio de Estudios del Banco Urquijo. 1975.
- Génesis y problemática del área metropolitana*. Servicio de Estudios del Banco Urquijo. 1972.
- MONTSERRAT, A.: *Origen y localización de las empresas internacionales en España*, en «Localización económica y desarrollo regional». Servicio de Estudios del Banco Urquijo. 1975.
- FÁBREGAS, S.: *Localización de los traslados industriales en el área metropolitana de Barcelona (1966-72)*. CEAM, n.º 122. Enero-febrero 1974.
- MARGALEF, J.: *Velocidad de ocupación en las zonas industriales en el EMM de Barcelona*. CEAM, n.º 134. Enero-febrero 1976.
- CLUSA, J., et al.: *Localització industrial a la zona metropolitana de Barcelona*. Proposta per al programa d'actuació 1980-90. Corporació Metropolitana de Barcelona. 1980.
- STA. MARIA DE GALLECS, S. A.: *Inventari de sòl industrial a Catalunya*. Barcelona, 1980.
- CÁMARA OFICIAL DE COMERCIO, INDUSTRIA Y NAVEGACIÓN DE BARCELONA: *Tablas Input-Output de la economía catalana*. Año 1967. Barcelona, 1972.
- Atlas socio-economic de Catalunya. Caixa d'Estalvis de Catalunya. 1980.
- Plano del área metropolitana de Barcelona. Una estrategia de ordenación territorial. Comisión gestora del Area metropolitana de Barcelona.
- GISPERT, A., y PUJOL, R.: *Localización industrial y redistribución de la población en Cataluña, 1957-1965*, en «Ponencias del VII Coloquio de la Asociación de Ciencia Regional de Lengua Francesa». Servicio de Estudios del Banco Urquijo. 1968.
- Localització i dinàmica de l'activitat economica*. Servicio de Estudios de Banca Catalana. 1968.
- Catalunya: indústria i demografia*. Servicio de Estudios de Banca Catalana. 1968.
- PUJOL, R.: *El desarrollo industrial de Cataluña*. La localización de la industria en Cataluña. Instituto de Economía de la Empresa. 1970.
- MARGALEF, J.: *Localización industrial en Cataluña*. Novatecnia, n.º 5. Sep-oct. 1976. «Revista de la Asociación de Ingenieros Industriales de Cataluña».
- FFLOS, A.; GASOLIBA, C., y SERRA, N.: *La indústria a Catalunya*. Ed. Vicens Vives. Barcelona. 1978.
- BUSOM, I. et al.: *La especialización de la industria manufacturera catalana*. Servicio de Estudios del Banco Urquijo. 1979.
- RODRÍGUEZ, A., y D'ALOS-MONER, R.: *Economía y territorio en Cataluña*. Servicio de Estudios de la Banca Mas Sardá. 1978.
- FLOS, A.: *La localització economica a Catalunya*, en «L'economia de Catalunya d'avui i de demà». Servicio de Estudios del Banco de Bilbao. 1983.
- CENTRE D'ESTUDIS DE PLANIFICACIÓ (CEP): *Reconeixement territorial de Catalunya*. Vol. 4. *Estructura económica: el sector industrial*. Generalitat de Catalunya. 1982.
- CÁMARA OFICIAL DE COMERCIO, INDUSTRIA Y NAVEGACIÓN DE BARCELONA: *Boletín de estadística y coyuntura* n.º 115. Dic. 1982. Censo industrial de Cataluña por comarcas. Año 1978.
- CÁMARA OFICIAL DE COMERCIO, INDUSTRIA Y NAVEGACIÓN DE BARCELONA: *Información económica* n.º 141. Mayo 1984. Cambios en la estructura espacial de la industria catalana.

- VIDAL VILLA, J. M.: *Localización industrial (el caso del área metropolitana de Barcelona)*. Tesis doctoral. Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales de la Universidad de Barcelona. 1974.
- LLUCH, E., y GASPÀR, J.: *Preus del sòl a Catalunya*. Barcelona. Banca Catalana. 1972.
- PUGÈS, A.: *Dinàmica de l'especialització industrial de Catalunya*. Barcelona. Servicio de Estudios de la Banca Mas Sardá. 1977.
- CASASSAS, LL., y CLUSA, J.: *L'organització territorial de Catalunya*. Barcelona. Fundació J. Bofill. 1980.
- PUJADAS I., y CABRÉ, A.: *Activitat econòmica i potencial demogràfic a les ciutats catalanes*. Presentado en «Les ciutats petites i mitjanes a Catalunya, evolució recent, problemàtica actual». Lérida. 1983.
- LLEONART, P.: *Els atractius industrials de 29 ciutats catalanes*. Barcelona. Banca Catalana. 1980.

C. INTRODUCCION

En les ciutats desenvolupades de capçalera també se pretén afrontar el creixement i les conseqüències de les disparitats regionals a través de diverses estratègies de política econòmica i, entre elles, i sobretot, mitjançant la política local.

Qualsevol que s'ocupa de les ciutats i les que se segueix en un plantejament comparatiu de la qüestió, se ha de precisar conèixer i mesurar:

a) la situació de partida en relació a les afecions econòmiques sobre una demarcació o jurisdicció de les ingressos i gastes de les diverses subseccions i agències públiques, per ser tal o qual més o menys reconeixible directament;

b) les relacions explícites e implícites entre diferents e iguals nivells de Govern que les decisions afecten directa o indirectament a una tal o qual àrea de residents;

c) les possibilitats que poden presentar les recombinacions discrecionals de aquelles despeses i estar relacionats.

En aquests sentits són de utilitat les contribucions, magnituds e índexs que tradicionalment han venut oferint-nos les previsions, la contabilitat pública, la contabilitat regional i la teoria econòmica de la Hacienda Pública. La importància i el interès de totes afeccions es evident si faciliten el coneixement — a través de mode directe — de les rutes de les ingressos i gastes públics en relació a la assignació de recursos entre els sectors privat i públic i després d'això, al pleure-emprego, la estabilitat de les preus, el equilibri de la balança de pagos, les taxes de creixement econòmic, la distribució de la renda y de la riquesa, etc., y, per consegüent, per a progressar en la desenvolupament de la economia y del benestar regional del Estat i de les regions, permetent-nos formar recombinacions interseccionals e interregionals. Per això y altres motius, en el treball que se presenta se ha de tenir en compte generalment, tant el desenvolupament e interrelacions a nivell municipal com regional.

Per altre banda, el desenvolupament de les ciutats depèn del creixement territorial de la

1. Aquesta introducció està basada en la primera de les parts del treball que, amb el títol de «Els atractius a la indústria de les ciutats catalanes», està treballant en Lleida en 1984. Per desenvolupar aquesta part del treball, se ha de tenir en compte que el treball que se presenta està basat en la teoria econòmica de la Hacienda Pública.

Indicadores espaciales de naturaleza fiscal¹

por Miguel Roig Alonso

I. INTRODUCCION

En los estados desarrollados de capitalismo mixto se pretende afrontar el origen y las consecuencias de las disparidades regionales a través de distintas estrategias de política económica y, entre ellas, y sobre todo, mediante la política fiscal.

Cualesquiera que sean las metas a las que se aspire en un planteamiento normativo de la cuestión, se hace preciso conocer y medir:

- a) la situación de partida en cuanto a los efectos económicos sobre una demarcación o jurisdicción de los ingresos y gastos de los diversos subsectores y agentes públicos, por ser tales flujos más o menos controlables directamente;
- b) las relaciones explícitas e implícitas entre distintos e iguales niveles de Gobierno cuyas decisiones afectan directa o indirectamente a una misma área de residentes;
- c) las posibilidades que pueden presentar las reorientaciones discrecionales de aquellos impactos y estas relaciones.

En este sentido son de utilidad las ordenaciones, magnitudes e índices que tradicionalmente han venido ofreciendo los presupuestos, la contabilidad pública, la contabilidad nacional y la teoría económica de la Hacienda Pública. La importancia y el interés de tales informaciones es evidente al facilitar el conocimiento —a veces, de modo directo— de los efectos de los ingresos y gastos públicos en cuanto a la asignación de recursos entre los sectores privado y público y dentro de éste, el pleno empleo, la estabilidad de los precios, el equilibrio de la balanza de pagos, las tasas de crecimiento económico, la distribución de la renta y de la riqueza, etc., y, por consiguiente, para progresar en la investigación de la anatomía y fisiología económicas del Estado y de sus órganos, permitiendo además comparaciones interesaciales e intertemporales. Por estas y otras razones, en la actualidad su uso se halla ampliamente generalizado, institucionalizado e incluso normalizado a niveles internacionales.

Por otro lado, el desarrollo en las últimas décadas del enfoque territorial de la

¹ Esta aportación está basada en la primera de las partes del trabajo que, con el mismo título, fue presentado a la X Reunión de Estudios Regionales, celebrada en León en 1984. Por limitaciones impuestas en la publicación, ha sido preciso, además de resumir aquélla, omitir completamente el apartado de ingresos públicos y reducir sustancialmente otras secciones.

Hacienda Pública está sirviendo para descubrir y explorar aspectos económicos no siempre explícitos o manifiestos derivados de la naturaleza de los servicios públicos y de las relaciones económicas entre distintos e iguales niveles de Gobierno, tales como la existencia de efectos externos interjurisdiccionales de índole fiscal, de bienes públicos locales conceptualmente impuros, de distintos y con frecuencia no bien conocidos tipos de impactos en una región de los ingresos y gastos de niveles superiores de Gobierno, de diferencias entre áreas en cuanto a necesidades públicas y de capacidades autónomas para su satisfacción, de repartos geográficamente desiguales de males públicos (como congestión, contaminación, etc.), no descontados de la renta «per cápita», etc., aspectos que exigen:

1º La investigación teórica de nuevas variables e indicadores de carácter geográfico-fiscal que proporcionen visiones sintéticas y globales y que, aun con las limitaciones que se quiera, resulten aproximadamente válidos a efectos comparativos.

2º El análisis de los métodos y de las fuentes estadísticas que puedan servir para su estimación.

En este sentido se comentan a continuación algunas de las magnitudes e índices de naturaleza fiscal —aparentemente simples en ocasiones— que, por considerarse relevantes, se han seleccionado y que pueden jugar un papel importante en un diagnóstico previo a la elaboración de una política económica espacial.

II. GASTOS PUBLICOS

Dada una jurisdicción territorial, i , podemos considerar su nivel global de necesidades públicas en términos monetarios, N_i , como el producto:

$$N_i = n_{si}P_{si}$$

donde, puesto que normalmente son grupos específicos de población los que experimentan necesidades concretas, P_{si} es un vector columna cuyos elementos son colectivos-objetivo de personas necesitadas de los diversos bienes y servicios a cuya provisión se puede atender a través del presupuesto, y n_{si} es un vector fila cuyos elementos señalan los costes medios monetarios por unidad de población —objetivo necesario para alcanzar niveles preconvenidos de satisfacción de las respectivas necesidades.

El producto así alcanzado, N_i , resulta, pues, teóricamente la cifra de gasto público necesario para la cobertura a un nivel estándar de todas las necesidades de la comunidad i .

Una forma alternativa de medir tales necesidades es considerarlas no en términos absolutos ideales, exógenamente predeterminados, sino en función, bien de los promedios respectivos registrados en el pasado correspondientes a un Estado, bien de los niveles máximos de gasto efectivo por unidad de población-objetivo de entre las diversas jurisdicciones que integran aquél. En el primer supuesto, los elementos del vector n_{si} constituyen los gastos promedios en el Estado por unidad de población-objetivo relativos a los respectivos tipos de necesidades, y $n_{si}P_{si}$ ofrecerá una valoración total de deficiencias locales específicas²; si, por el contrario,

² MUSGRAVE, R. A., y POLINSKY, A.: «Revenue sharing: a critical view», *Financing State and Local Governments*, Federal Reserve Bank of Boston. Boston, 1970.

se adopta como patrón el mayor gasto de cada jurisdicción en cada clase de necesidad, la valoración brindará las necesidades de la comunidad i con respecto a una situación de igualdad completa y máxima en términos relativos de necesidades.

Por otro lado, el volumen global de gasto por un nivel de Gobierno, j , que contribuye realmente a cubrir las necesidades de la comunidad i , G_{ei}^j , puede representarse por:

$$G_{ei}^j = n_{ei}^j P_{ei}^j,$$

donde P_{ei}^j es el vector cuyos elementos son colectivos de personas necesitadas residentes en i efectivamente beneficiados por las diversas clases de gasto público de j y n_{ei}^j es el vector cuyos elementos señalan los niveles medios de los respectivos tipos de desembolsos. Por ejemplo, en una demarcación municipal i sin efectos externos interjurisdiccionales donde j es su Ayuntamiento, G_{ei}^j puede obtenerse a partir del estado de gastos de su presupuesto. En general, sin embargo, la valoración de algunos de los elementos de los vectores n_{ei}^j y P_{ei}^j puede resultar compleja. Y, en cualquier caso, las dificultades de estimación aumentan, entre otras circunstancias, a medida que consideramos niveles superiores de Gobierno, pues con frecuencia los colectivos específicamente beneficiados por los gastos de éstos son más difusos.

Por tanto, el nivel global efectivo de cobertura de las necesidades de la comunidad i por una jerarquía de Gobierno, o M_{ei}^j , puede considerarse como:

$$M_{ei}^j = \frac{G_{ei}^j}{N_i} = \frac{n_{ei}^j P_{ei}^j}{n_{si} P_{si}},$$

y el nivel global de cobertura de dichas necesidades por m posibles categorías de Gobierno resulta:

$$\sum_{j=1}^m M_{ei}^j = \frac{\sum_{j=1}^m G_{ei}^j}{N_i} = \frac{\sum_{j=1}^m n_{ei}^j P_{ei}^j}{n_{si} P_{si}},$$

niveles que, expresados en tanto por uno o en porcentaje, proporcionan indicadores aptos para comparaciones interesaciales o intertemporales.

El cálculo de G_{ei}^j supone notables dificultades derivadas de diversos factores, entre los que destaca la posible existencia de efectos externos interjurisdiccionales de cuantía relevante. En efecto, el gasto público que se realiza a favor de una comunidad por un Gobierno no siempre beneficia exclusivamente a sus residentes. Con frecuencia, y por variadas razones, alcanza e incluso se traslada a no residentes, designándose estas filtraciones no programadas deliberadamente como efectos externos fiscales positivos de una comunidad sobre su exterior («fiscal benefit spill-out»). De manera similar, dicha comunidad puede ser receptora de beneficios procedentes de gastos públicos destinados a favorecer a residentes fuera de aquélla («fiscal benefit spill-in»). En general, las causas de los efectos externos interjurisdiccionales de origen fiscal («fiscal spillovers») son complejas y provienen desde la inadecuación de los límites geográficos de una demarcación al área de cobertura de un servicio público hasta cambios en el tiempo de la tecnología y las preferencias públicas, pasando por los desplazamientos de los residentes en una demarcación a otra por motivos de trabajo, compras o diversiones, emigración de capital humano y movimientos de capital financiero y físico, etc. La magnitud de estas filtraciones tiende, en términos relativos, a ser tanto mayor cuanto menor es la superficie de la

jurisdicción. Dependiendo también de la naturaleza del servicio público considerado. Vincent³ ha ofrecido una clasificación de los mismos para áreas urbanas.

Por consiguiente, se hace preciso distinguir para toda comunidad i entre el gasto global de un nivel j de Gobierno que, realizado dentro o fuera de i , se dirige a beneficiar a los residentes de la misma, al que cabe denominar G_{ai}^j , de aquel otro al que se alude anteriormente, G_{ei}^j , que llevado a cabo por la misma autoridad, igualmente en el interior o exterior de dicha demarcación, favorece efectivamente, de forma intencionada o no, a sus residentes. De manera que:

$$G_{ai}^j = n_{ai}^j P_{ai}^j,$$

donde P_{ai}^j es el vector cuyos elementos son los colectivos-objetivo de la comunidad i a quienes *pretende* favorecer el Gobierno de nivel j , y n_{ai}^j es el vector cuyos elementos señalan los gastos medios respectivos realizados con esta finalidad.

La diferencia:

$$S_{gi}^j = G_{ai}^j - G_{ei}^j,$$

o efectos externos jurisdiccionales netos de la comunidad i derivados del gasto público de j , puede ser positiva ($G_{ai}^j > G_{ei}^j$), en cuyo caso hay «exportación» neta en i de beneficios fiscales de j , o negativa ($G_{ai}^j < G_{ei}^j$), con importación neta de tales beneficios.

Al requerir, pues, la estimación de G_{ei}^j la resolución previa de la incógnita de la incidencia desde una perspectiva geográfica de los gastos públicos tanto reales como de transferencia, se plantean arduos problemas de orden conceptual⁴ y empírico⁵.

Como consecuencia, los efectos externos totales de naturaleza fiscal para la comunidad i que tienen su origen en el gasto público global de las m diferentes clases de Gobierno, o W_{gi} , serán:

$$W_{gi} = \sum_{j=1}^m S_{gi}^j = \sum_{j=1}^m (G_{ai}^j - G_{ei}^j),$$

magnitud de signo positivo o negativo que puede alcanzar gran importancia económica y política ya que, en la medida en que tales filtraciones no son explícitamente contempladas como instrumento de política económica, deben, por razones tanto de justicia como de eficiencia económica en la asignación de recursos, interiorizarse —una vez compensadas con las procedentes de los impuestos, a las que aquí sólo se hace referencia— a través de transferencias que la comunidad afectada ha de realizar a las demás o recibir de éstas, según los casos.

M_{ei}^j indica globalmente qué porcentaje o tanto por uno del gasto necesario para cubrir las necesidades de la comunidad i es provisto de hecho por el nivel j de Gobierno, pero no nos proporciona información acerca de la relación global que existe entre la naturaleza de los diferentes servicios prestados y las respectivas necesidades sentidas. Por ello, se hace preciso o conveniente completar aquel índice con algún otro que exprese el grado de correspondencia entre los volúmenes de las

³ VINCENT, P. E.: «The fiscal impact of commuters», en *Fiscal Pressure on the Central City*, Hirsch, W. Z., et al., Praeger, Nueva York, 1971.

⁴ CATSAMBAS, T.: «Substitutability, separability, and the distributional implications of public goods», *Public Finance Quarterly*, vol. 10, no. 3, julio 1982, 333-353.

⁵ ROIG ALONSO, M.: «La distribución en España de los beneficios derivados del gasto público del Estado: aspectos metodológicos y ejercicios de aplicación», *Presupuesto y Gasto Público*, nº 17, 1983.

distintas clases de gasto y sus respectivas necesidades. Ordenados y colocados en sendas series X_i e Y_{ij} , los distintos sumandos de los productos $n_{si}P_{si}$ y $n_{ei}P_{ei}$, respectivamente, puede ser suficiente un sencillo coeficiente de correlación de Pearson, r_{ij} , una de cuyas expresiones es:

$$r_{ij} = \frac{n \sum X_i Y_{ij} - \sum X_i \sum Y_{ij}}{\sqrt{n \sum X_i^2 - (\sum X_i)^2} \sqrt{n \sum Y_{ij}^2 - (\sum Y_{ij})^2}}$$

para medir asimismo globalmente la adecuación cualitativa entre necesidades y gastos. Valores cercanos al límite superior, 1, revelan un buen acoplamiento, en tanto que los negativos denotarían desajustes que advertirían de la conveniencia y posibilidad —al menos teóricamente— de llevar a cabo reasignaciones de recursos. Y, puesto que los valores de tal coeficiente de correlación son independientes del grado global de cobertura cuantitativa de las necesidades, ambas magnitudes, M_{ei}^j y r_{ij} , deben emplearse simultáneamente complementándose.

Los indicadores comentados hasta ahora van referidos a una unidad de tiempo (en la mayoría de los casos, un año por ser el período presupuestario más frecuente). Así pues, no informan acerca de la evolución de las distintas magnitudes. La perspectiva dinámica, en contraposición a la estática, contempla los cambios que experimentan en el transcurso del tiempo las necesidades, los gastos públicos y otras variables con ellos relacionadas.

Evidentemente las necesidades y los gastos públicos en términos absolutos tienden a incrementarse al aumentar la población en general y sus diferentes subgrupos específicos en particular, pero éstas son variables ya incorporadas explícitamente en los índices anteriores. Interesa ahora examinar otros factores relevantes para el crecimiento de aquellas dos magnitudes. Desde un punto de vista económico las variaciones en las necesidades y en los gastos públicos deben considerarse función, además de los cambios autónomos de los niveles de población, de las modificaciones en los valores de muy diversas variables, pero, de entre todas ellas, son la renta o ingreso, la riqueza y el gasto o consumo de los residentes en una comunidad las más relevantes, tanto por su influencia directa y permanente (y, por tanto, por encima de modas, publicidades y coyunturas) sobre la configuración de las necesidades y deseos de los individuos como porque asimismo renta, riqueza y gasto constituyen las tres magnitudes a través de las cuales se manifiesta la capacidad de pago del contribuyente, base de los impuestos que determinarán el esfuerzo fiscal. Sin embargo, en una exposición forzosamente selectiva por su extensión como la presente, hemos de limitarnos a hacer referencia exclusivamente a la renta, la más importante de aquellas magnitudes porque su evolución constituye, con todas las limitaciones que se quiera, la expresión más sintética del desarrollo económico.

En este sentido dinámico, los indicadores globales probablemente más sencillos desde el punto de vista teórico y, al mismo tiempo, de mayor utilidad, pueden ser los conocidos con el nombre de elasticidades. En particular, interesan:

A) La elasticidad de las necesidades públicas de la jurisdicción i con respecto a su renta, o ϵ_{N_i, Y_i} , tal que:

$$\epsilon_{N_i, Y_i} = \frac{\Delta N_i / N_i}{\Delta Y_i / Y_i} = \frac{\Delta N_i}{\Delta Y_i} \frac{Y_i}{N_i}$$

donde N_i e Y_i son, respectivamente, los niveles globales de necesidades y de renta

de la comunidad i en un momento dado, y ΔN_i y ΔY_i , las variaciones experimentadas por tales magnitudes flujo a lo largo de un lapso de tiempo más o menos breve contado a partir de aquel momento. Es decir, $\epsilon_{N_i Y_i}$ es la relación de los cambios porcentuales en las necesidades experimentadas por la comunidad i y en las rentas de sus residentes en el transcurso de un tiempo convencional a partir de un instante dado.

B) La elasticidad del gasto por un nivel j de Gobierno que, realizado dentro o fuera de la jurisdicción i , beneficia a los residentes de dicha comunidad con respecto a las necesidades de ésta, o μ_{ei}^j , tal que:

$$\mu_{ei}^j = \frac{\epsilon_{G_{ei}^j Y_i}}{\epsilon_{N_i Y_i}} = \frac{\Delta G_{ei}^j / G_{ei}^j}{\Delta N_i / N_i} = \frac{\Delta G_{ei}^j}{\Delta N_i} \frac{N_i}{G_{ei}^j} = \epsilon_{G_{ei}^j N_i},$$

es decir, el número que expresa las unidades de variación porcentual del gasto público que realmente satisface necesidades por unidad de variación porcentual de éstas. Su interés no precisa comentario al indicar claramente en qué medida tienden a cubrirse por una jerarquía de Gobierno a través de incrementos de gastos las nuevas necesidades públicas que el crecimiento económico provoca en una comunidad i .

Es de advertir que el nivel global de cobertura dinámica efectiva de dichas necesidades de la comunidad i por m posibles clases de Gobierno, o μ_{ei}^T , no resultaría $\sum_{j=1}^m \mu_{ei}^j$, sino la expresión:

$$\mu_{ei}^T = \frac{\sum_{j=1}^m \Delta G_{ei}^j}{\Delta N_i} \frac{N_i}{\sum_{j=1}^m G_{ei}^j} = \epsilon_{\sum_{j=1}^m G_{ei}^j N_i} \neq \sum_{j=1}^m \mu_{ei}^j.$$

$\epsilon_{G_{ei}^j N_i}$ y la diferencia de los valores del coeficiente de correlación de Pearson, r_{ij} , correspondientes a los dos momentos en que se registran G_{ei}^j y N_i , de una parte, y $(G_{ei}^j + \Delta G_{ei}^j)$ y $(N_i + \Delta N_i)$, de otra, pueden servir para brindar simultáneamente la tendencia de cobertura cuantitativa total de nuevas necesidades y la correspondiente variación en el grado global de acoplamiento cualitativo de necesidades y gastos que las satisfagan.

C) La elasticidad del gasto público del nivel j de Gobierno deliberadamente programado para beneficiar a los residentes de la comunidad i con respecto a la renta de éstos, o $\epsilon_{G_{ai}^j Y_i}$, tal que:

$$\epsilon_{G_{ai}^j Y_i} = \frac{\Delta G_{ai}^j}{\Delta Y_i} \frac{Y_i}{G_{ai}^j},$$

donde G_{ai}^j puede obtenerse ahora a partir del examen de las leyes, presupuestos, cuentas o programas de gasto.

A partir de $\epsilon_{G_{ai}^j Y_i}$, la expresión:

$$\mu_{ai}^j = \frac{\epsilon_{G_{ai}^j Y_i}}{\epsilon_{N_i Y_i}} = \frac{\Delta G_{ai}^j}{\Delta N_i} \frac{N_i}{G_{ai}^j} = \epsilon_{G_{ai}^j N_i},$$

similar a la de μ_{ei}^j , proporciona lo que puede considerarse como la tendencia global de cobertura aparente de las necesidades de la comunidad i por un nivel j de Gobierno.

D) Por último, y en cuanto al comportamiento dinámico de los efectos externos interjurisdiccionales netos de la comunidad i derivados del gasto público del nivel j de Gobierno, la magnitud probablemente más relevante es su elasticidad con respecto al gasto total de dicho Gobierno, o $\epsilon_{S_{\mu}^j G^j}$, tal que:

$$\epsilon_{S_{\mu}^j G^j} = \frac{\Delta S_{gi}^j}{\Delta G^j} \frac{G^j}{S_{gi}^j},$$

donde S_{gi}^j tiene la significación ya vista al hablar de estas filtraciones y G^j es el gasto global del nivel j de Gobierno destinado a todas las áreas. Tal indicador no hace sino expresar la tendencia de las filtraciones netas a favor o en contra de la comunidad del gasto de las que proceden sin distinción de la parte de éste que pretende favorecer a la comunidad i . Para conocer la sensibilidad dinámica de aquellos efectos externos interjurisdiccionales a los cambios del gasto del nivel j de Gobierno cuando varía no el volumen total de éste para el conjunto de jurisdicciones, sino la cantidad programada precisamente para la comunidad i , la expresión resulta:

$$\epsilon_{S_{\mu}^j G_{ai}^j} = \frac{\Delta S_{gi}^j}{\Delta G_{ai}^j} \frac{G_{ai}^j}{S_{gi}^j},$$

cuyo valor señala el grado de tendencia a «exportarse» ($\epsilon_{S_{\mu}^j G_{ai}^j}$ creciente) o absorberse ($\epsilon_{S_{\mu}^j G_{ai}^j}$ decreciente) dicho gasto.

Dado que se ha venido suponiendo implícitamente la estabilidad en el nivel general de precios, las necesidades, los gastos y las rentas, aunque expresados en términos monetarios por razones de homogeneidad económica, hacen referencia a magnitudes reales. Conviene advertir, no obstante, aunque no se entrará aquí en este detalle por razones de brevedad, que el fenómeno de la inflación tiene sus propias y específicas repercusiones en tales variables, así como en los impuestos que financian los desembolsos gubernamentales, por lo que algunos autores⁶ han utilizado asimismo elasticidades para medir los cambios en las necesidades, ingresos y gastos públicos con respecto a la inflación.

III. RESUMEN

El objeto de esta aportación ha sido comentar algunos nuevos indicadores fiscales básicos, en cuyo perfeccionamiento y aplicación habría que progresar. Se pretende de tal manera llamar la atención sobre el interés general y las posibilidades futuras de este campo. Aunque la brevedad no permite extenderse en la consideración de otros indicadores como son los relativos a ingresos públicos y los que los combinan con los gastos, los referentes a las distintas formas de considerar el grado de apertura, o dependencia, o vulnerabilidad fiscal de un territorio respecto a otros,

⁶ MAXWELL SCHOOL: *The Fiscal Implication of Inflation: A Study of Six Local Governments*, Maxwell School of Public Finance, Syracuse University, Syracuse, 1975.

la progresividad de los ingresos y gastos públicos desde una óptica geográfica, los costes de ineficiencia asignativa espacial de los impuestos y gastos públicos, la «perversión» fiscal o los costes de los presupuestos de los Gobiernos locales en términos de ineficiencias de estabilización, etc., creemos que los indicadores a los que aquí se alude constituyen una muestra reducida pero significativa del conjunto de informaciones que todo gestor o negociador de los asuntos públicos estaría interesado en disponer. Y este interés, general en el tiempo y en el espacio —y, por tanto, independientemente de que en un país tenga efecto o no en un momento dado un proceso de centralización o descentralización política o económica—, se refuerza en el caso concreto español actual, donde, por ejemplo, resulta evidente el desconocimiento general de las características económicas y las repercusiones funcionales y geográficas específicas de la actividad presupuestaria de las corporaciones locales.

Descomposición y asimetría de los indicadores entrópicos de disparidad regional

por Juan A. Cañada Vicinay

INTRODUCCION

Basada en la interpretación de la entropía como contenido informativo de un sistema o experimento aleatorio, la teoría de la información es una disciplina matemática reciente, que tiene su origen en la física y cuyas aplicaciones se generalizan en otras áreas, entre ellas la economía.

1. La entropía como función de probabilidad: Antecedentes

Si el concepto de entropía³ (integral de Clausius, 1850) está ligado al segundo principio de la termodinámica, su representación probabilística procede de Boltzmann (1877) que, en la teoría cinética de los gases, demuestra que la entropía de cada macroestado (S) es función de su probabilidad termodinámica (w, núm. de sucesos equiprobables): $S = f(w)$, con $f(w) \geq 0$ y con $f(w)' > 0$. La ligazón entre entropía e incertidumbre se establece en este momento.

Sobre estos hechos Hartley (1928) formula la función I de información contenida en un experimento aleatorio E que contempla m sucesos elementales equiprobables:

$$I(E) = f(m) = \lg(m)$$

I(E) particularizada por la función logaritmo recoge las propiedades exigidas a S:

- No negatividad: $I(E) \geq 0; \forall m \geq 1$.
- $I(E) = 0$ si y sólo si se verifica que $m = 1$, es decir en caso de certeza absoluta.
- I(E) crece monótonamente con la incertidumbre, es decir, con el número de sucesos equiprobables posibles.
- I(E) es aditiva: Si $E = E_1 \cdot E_2 \Rightarrow m = m_1 \cdot m_2 \Rightarrow I(E) = I(E_1) + I(E_2)$.

Finalmente Shannon (1949, «*The mathematical Theory of Information*») elimina la restricción de equiprobabilidad y establece la diferencia entre el contenido informativo de un mensaje particular y el del experimento en su conjunto o entropía, concibiendo ésta como la media ponderada de aquéllos.

2. La entropía en economía y objetivo de este trabajo

Los planteamientos de Shannon son frecuentemente utilizados en economía y especialmente cuando se incorpora el espacio como factor de análisis, valgan como referencia los casos de Theil^{5,6,7} (1967, 1972) al objeto de evaluar la separación entre dos distribuciones, Watanabe (1967, «*knowing and guessing*») que evalúa la conexión y la interdependencia entre pares de Subsistemas, Guíasu (1979 «*Information theory with applications*») que formula el PIM (principio de la interdependencia mínima) utilizado en la generalización de los modelos de gravedad por Wilson (1979, «*The use of entropy maximizing models*»).

Esta breve e incompleta reseña sirve para ubicar este trabajo, que aborda dos problemas de los índices de Theil: a) la descomposición horizontal donde se propone un procedimiento y se desarrollan sus capacidades operativas (apartados 3, 4); b) la asimetría de estos indicadores (apartado 5) donde se señalan ciertos límites a la calidad de las mediciones realizadas.

Los apartados 1, 2, que cumplen el papel de introducción teórica, están dedicados a la formalización de la entropía en los casos de una y de dos variables simultáneas. En el anexo se presenta una aplicación numérica del procedimiento propuesto al caso español entre 1973-1981.

1. LA ENTROPÍA Y SU DESCOMPOSICIÓN VERTICAL

1.1. La entropía como contenido informativo de un experimento:

Retomando los planteamientos de Shannon imaginemos³ un experimento aleatorio E que contiene m sucesos elementales ($A^1 - A_h - A_m$, por ej.: las provincias españolas; $m = 50$) representados por los valores $\gamma_1 - \gamma_h - \gamma_m$ de una variable γ (por ej.: el PIB provincial) a los que corresponde una distribución según el patrón de probabilidades y ($y_1 - y_h - y_m$, que evalúa el tanto por uno del PIB provincial sobre el español).

En estas condiciones el contenido informativo de cada mensaje (de cada provincia) se representa por:

$$I(A_h) = I(y_h) = \lg \frac{1}{y_h}; \forall A_h; h \{1 - 50\} \quad (1)$$

$$\text{Sujeto a: } 0 \leq y_h \leq 1; \sum_{h=1}^{50} y_h = 1.$$

La función $I(A_h)$ respeta las tres condiciones de Hartley:

a) Ser no negativa: $I(A_h) = \lg \frac{1}{y_h} \geq 0$.

b) Ser nula y solamente si existe certeza sobre el suceso A_h $I(A_h) = 0$ cuando $y_h = 1$.

c) Ser monótona y creciente con la incertidumbre de cada suceso $I(A_1) > I(A_2)$ si y solamente si $y_1 < y_2$.

En estas condiciones la entropía de E, $H(E)$, viene definida por la medida ponderada de la información de sus mensajes particulares $[I(A_h)]$:

$$\begin{aligned} H(E) &= y_1 I(A_1) + \dots + y_h I(A_h) + \dots + y_m I(A_m) = \\ &= h_1 \lg \frac{1}{y_1} + \dots + y_h \lg \frac{1}{y_h} + \dots + \\ &+ y_m \lg \frac{1}{y_m} = \sum_{h=1}^m y_h \lg \frac{1}{y_h} \end{aligned} \quad (2)$$

De la ecuación de definición (2) se desprenden cuatro propiedades de la función $H(E)$, las tres primeras similares a las de $I(A_h)$ y la cuarta que vinculada al carácter aditivo de la entropía se formulará como propiedad de la descomposición⁶ «vertical» o de la desagregación de la entropía.

- $H(E) \geq 0$ ya que $\forall A_h, y_h \geq 0 \Rightarrow I(A_h) \geq 0 \Rightarrow H(E) \geq 0$
- $H(E) = 0$ si y solamente si se verifica $\exists A_h, y_h = 1$.
- $H(E)$ es creciente con la incertidumbre y tiene su máximo en el máximo de ésta, que responde al caso de sucesos equiprobables. Este caso es el propuesto por Hartley y en él se cumple que:

$$H(E) = m \left(\frac{1}{m} \lg m \right) = \lg m = I(A_h)$$

- La entropía de un experimento E depende únicamente de si el patrón de probabilidades que lo define es independiente de la forma de realización de E. Pensemos en los PIB provinciales y en su agregado español, su $H(E)$ sólo depende de los pesos en tantos por uno de los PIB provinciales, y es irrelevante que éstas se agrupen previamente en regiones disjuntas, en comunidades autónomas. En tal caso, la distribución interprovincial del PIB contemplará dos niveles, uno inmediato de distribución interregional y otro condicionado de distribución interprovincial dentro de cada región. La entropía interprovincial será igual a la interregional más la interprovincial condicionada por la pertenencia de las provincias a regiones concretas. La entropía resulta por tanto desagregable.

1.2. Descomposición vertical o desagregación de la entropía

Para precisar los hechos recogidos en la propiedad d) imaginemos tres niveles de experimentos aleatorios, E, E', E_g'' cuyos sucesos elementales son, respectivamente, las provincias españolas (A_h , con $h \{1 \dots 50\}$), las comunidades autónomas (B_g , con $g \{1 \dots 17\}$) y las provincias de cada comunidad (C_j , con $j = 1$ en siete casos, $j = 2$ en dos casos, $j = 3$ en tres casos, $j = 4$ dos casos, $j = 5, j = 8, j = 9$ en un caso cada uno), cuyas distribuciones del PIB vienen dadas por los patrones $y \{y_h\}, q \{q_g\}$ y $r_g \{r_{g,j}\}$ respectivamente.

Aplicando (2) a cada nivel tendremos:

— $H(E)$ entropía interprovincial de España. $H(E) = \sum_{h=1}^{50} y_h I(A_h) = \sum_{h=1}^{50} y_h \lg \frac{1}{y_h} > 0$

$$\text{— } H(E') \text{ entropía interregional o intercomunidades} \quad H(E') = \sum_{g=1}^{17} q_g I(B_g) = \sum_{g=1}^{17} q_g I_g \frac{1}{q_g} \geq 0$$

$$\text{— } H(E_g'') \text{ entropía interprovincial de cada } B_g \quad H(E_g'') = \sum_{\substack{j \\ C_j \in B_g}} r_{g_j} I(C_j) = \sum_{\substack{j \\ C_j \in B_g}} r_{g_j} I_g \frac{1}{r_{g_j}} \geq 0$$

$$H(E_g'') > 0, \text{ con } j = 2, 3, 4, 5, 8, 9$$

$$H(E_g'') = 0, \text{ con } j = 1$$

Los sucesos elementales de E y de cada E_g'' son las provincias, pero el acceso a cada A_h es directo en E a través de su importancia relativa (y_h), mientras que el acceso a la misma provincia (C_j) en E_g'' no depende sólo de su peso dentro de su región B_g (r_{g_j}), sino que está condicionado a que E' nos ubique previamente en B_g cuyo peso es q_g . Por tanto:

$$P(A_h|B_g) = P(C_j) = \frac{y_h}{q_g} = r_{g_j}; C_j \in B_g$$

donde A_h y C_j representan la misma provincia dentro de conjuntos distintos, $P(A_h|B_g)$ es la probabilidad de A_h de E condicionada por B_g de E', $P(C_j)$ es la probabilidad de C_j dentro de E_g'' . Aplicando las ecuaciones de definición (1) y (2) a estas probabilidades tendremos:

$$I(A_h|B_g) = I(C_j) = I_g \frac{1}{y_h/q_h} = I_g \cdot 1/r_{g_j} = I(A_h) - I(B_g)$$

y por tanto la entropía del experimento condicionado será:

$$H(E|B_g) = \sum_h P(A_h|B_g) \cdot I(A_h|B_g) = \sum_j r_{g_j} I_g \frac{1}{r_{g_j}}; \forall j, C_j \in B_g$$

Observándose que $H(E|B_g) = H(E_g'')$, luego la entropía interprovincial interna de una región no es otra cosa que la entropía interprovincial de España condicionada por la pertenencia de las provincias a la citada región.

En estas condiciones se define la entropía de E condicionado por E' ($H(E|E')$) como la media ponderada de las entropías de E condicionadas por los sucesos elementales B_g de E'.

$$H(E|E') = \sum_g q_g \cdot H(E|B_g) = \sum_g q_g H(E_g'') = \sum_g q_g \sum_g r_{g_j} I_g \frac{1}{r_{g_j}}$$

En estas condiciones resulta^{3 5 6} que:

$$H(E) = H(E') + H(E|E') = H(E') + \sum_g q_g \cdot H(E_g'') \quad (3)$$

Esta expresión (3) que señala que la entropía interprovincial es igual a la interregional más la interprovincial condicionada por la agrupación regional de las provincias, Theil⁶ la enuncia como «*Entropy decomposition Theorem*». Sin embargo, observamos que se trata de una descomposición «vertical» vinculada a la presencia de un nivel intermedio (regiones), por lo que aquí se traslada como

«teorema de la desagregación de la entropía». El concepto de descomposición se reserva para la «descomposición horizontal», que pretende explorar en cada caso cuáles son las causas del nivel de entropía registrado.

1.3. Comprobación intuitiva de la desagregación de la entropía

Imaginemos un conjunto de tres sucesos A, B, C, cuyo patrón de probabilidades es y (y_a, y_b, y_c).

Supongamos que B y C se agrupan a un nuevo suceso D, resultando un nuevo patrón y' (y_a, y_d ; con $y_d = y_b + y_c$) y una distribución interna de D según r (r_b, r_c ; con $r_b = y_b/y_d$; $r_c = y_c/y_d$).

En estas condiciones de la aplicación de (3) resulta:

$$H(E) = y_a \lg \frac{1}{y_a} + y_b \lg 1/y_b + y_c \lg 1/y_c; \text{ y a su vez:}$$

$$H(E') + H(E|E') = \left[y_a \lg \frac{1}{y_a} + y_d \lg \frac{1}{y_d} \right] + \\ + y_d \left(r_b \lg \frac{1}{r_b} + r_c \lg \frac{1}{r_c} \right)$$

Cambiando las variables $y_d \cdot r_b = y_b$; $y_d \cdot r_c = y_c$; $y_d = y_b + y_c$

en el segundo miembro tenemos:

$$H(E') + H(E|E') = y_a \lg \frac{1}{y_a} + y_b \left(\lg \frac{1}{r_b} + \lg \frac{1}{y_d} \right) + \\ + y_c \left(\lg \frac{1}{r_c} + \lg \frac{1}{y_d} \right)$$

de donde resulta que:

$$H(E') + H(E|E') = y_a \lg \frac{1}{y_a} + y_b \lg \frac{1}{y_b} + y_c \lg \frac{1}{y_c} = H(E)$$

lo que verifica (3) y, por tanto, la descomposición vertical o desagregación de la entropía.

2. INDICE DE THEIL: ENTROPIA DE UN CONJUNTO DE SUCESOS QUE ADMITEN DOS VARIABLES SIMULTANEAS

2.1. La entropía y la función de ganancia de información

Imaginemos un conjunto A cuyos sucesos A_h (provincias; $h \{1 \dots 50\}$) pueden estar representados por dos variables distintas, Y $\{Y_h\}$ (PIB provincial) y N $\{N_h\}$

(empleo) sujetas a los patrones $y \{y_h\}$ y $n \{n_h\}$, con los que realizamos los experimentos E y E' , cuyas funciones de información para cada mensaje son $I(A_h)$ e $I(A_h)'$, respectivamente:

$$\text{en } E: I(A_h) = \lg \frac{1}{y_h}; \quad H(E) = \sum_{h=1}^{50} y_h \lg \frac{1}{y_h}$$

$$\text{en } E': I(A_h)' = \lg \frac{1}{n_h}; \quad H(E') = \sum_{h=1}^{50} n_h \lg \frac{1}{n_h}$$

De forma que si, por ejemplo, $H(E) > H(E')$ sabemos que el PIB está más próximo de la equidistribución que el empleo.

La explotación intensiva, de los datos disponibles, sugiere un nuevo problema: ¿en qué medida la realización de un experimento sirve para pronosticar el otro?, esto es, en qué medida se gana información (disminución de incertidumbre) respecto de lo contenido en E , por ejemplo, al obtener un (cada) mensaje de E' . Sean, por tanto:

— $Q(A_h)$ o ganancia de información de un mensaje indicando la realización de E' sobre el suceso A_h cuando se supone conocido el mensaje A_h de E :

$$Q(A_h) = I(A_h)' - I(A_h) = \lg \frac{1}{n_h} - \lg \frac{1}{y_h} = \lg \frac{y_h}{n_h}$$

— $Q(E||E')$ o ganancia de información vinculada a un experimento E' , en tanto que media ponderada de las ganancias de información habidas al realizar E' supuesto conocido E .

$$Q(E||E') = \sum y_h \cdot Q(A_h) = \sum y_h \lg \frac{y_h}{n_h} \quad (4)$$

La ecuación de definición (4) recoge justamente el denominado índice de Theil ($T^{y,n}$ en lo sucesivo) de dos variables Y ; N y evalúa el mayor o menor acercamiento de una distribución (N) respecto de otra (Y).

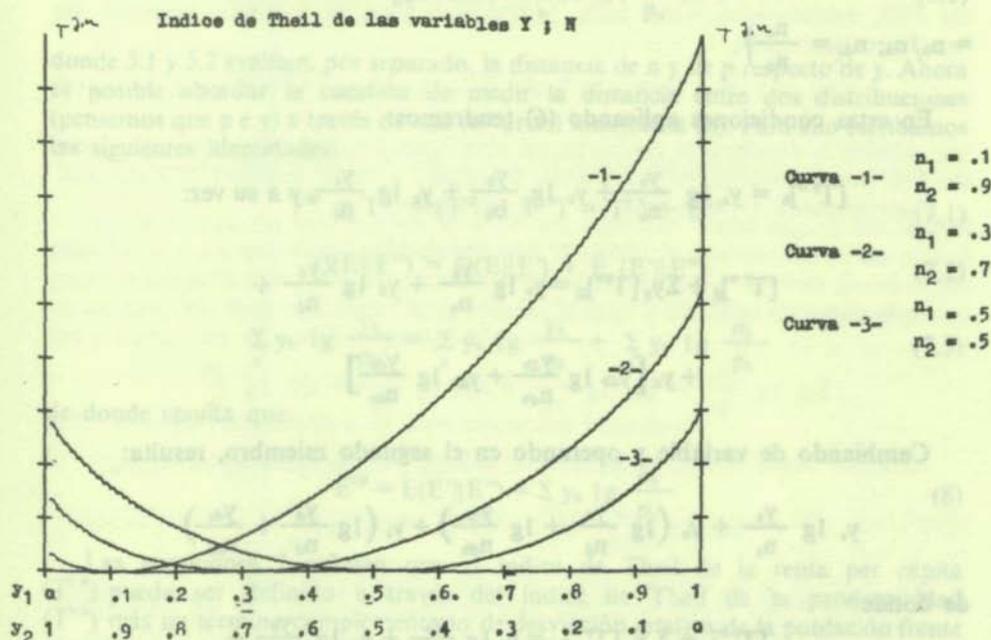
$$T^{y,n} = Q(E||E') = \sum_h y_h \lg \frac{y_h}{n_h} \quad (5)$$

2.2. Propiedades de índice de Theil

El índice de Theil conserva las cuatro propiedades que tipifican la entropía $H(E)$ como contenido de información. Las tres primeras recogidas en la gráfica 1 aluden a la sinonimia de información, entropía e incertidumbre; la cuarta se refiere a la desagregación o descomposición vertical:

a) $T^{y,n} = \sum_h y_h \lg \frac{y_h}{n_h} = \sum_h y_h \lg \frac{1}{n_h} - \sum_h y_h \lg \frac{1}{y_h} \geq 0$ esta propiedad se deriva del hecho de que el mínimo de $\sum_h y_h \lg \frac{1}{n_h}$ corresponde al caso en el que las dos distribuciones n_h e y_h son idénticas.

Gráfica -1



- b) $T^{yn} = 0$ si y sólo si se verifica que los patrones de n e y son idénticos.
 c) $T^{yn} > 0$ y creciente con la disparidad (incertidumbre) entre las dos distribuciones consideradas.
 d) El índice de Theil T^{yn} sólo depende de los patrones de distribución de las variables concernidas Y, N en el ámbito provincial, siendo independiente de la posible agrupación de las provincias en regiones. Por extensión de (3) se llega a:

$$[T^{yn}]_h = [T^{yn}]_g + \sum_k y_k [T^{yn}]_{gk} \quad (6)$$

donde los subíndices h, g, gk nos remiten a las particiones provincial, regional y provincial dentro de cada región, respectivamente.

La expresión (6) señala, que el índice de Theil que relaciona dos variables según una partición provincial, es igual al índice correspondiente a la partición regional, más la media ponderada de los índices internos de las regiones.

2.3. La comprobación intuitiva de (6) es sencilla

Imaginemos un conjunto de tres sucesos A, B, C , cuyos patrones de reparto de las variables Y y N son $\{y_a, y_b, y_c\}$, $n \{n_a, n_b, n_c\}$. Supongamos que B y C se agrupan en un nuevo suceso D , resultando los nuevos patrones y' $\{y_a, y_d\}$ con $y_d = y_b + y_c$ y n' $\{n_a, n_d\}$ con $n_d = n_b + n_c$ y apareciendo las distribuciones

internas de D, $y_d \{y_{db}, y_{dc}\}$; con $y_{db} = y_b/y_d$; $y_{dc} = \frac{y_c}{y_d}$ y $n_d \{n_{db}, n_{dc}\}$; con $n_{db} = n_b/n_d$; $n_{dc} = \frac{n_c}{n_d}$.

En estas condiciones aplicando (6) tendremos:

$$[T^{y^n}]_h = y_a \lg \frac{y_a}{n_a} + y_b \lg \frac{y_b}{n_b} + y_c \lg \frac{y_c}{n_c}; \text{ y a su vez:}$$

$$[T^{y^n}]_g + \sum y_g [T^{y^n}]_{gj} = y_a \lg \frac{y_a}{n_a} + y_d \lg \frac{y_d}{n_d} + y_d \left[y_{db} \lg \frac{y_{db}}{n_{db}} + y_{dc} \lg \frac{y_{dc}}{n_{dc}} \right]$$

Cambiando de variable y operando en el segundo miembro, resulta:

$$y_a \lg \frac{y_a}{n_a} + y_b \left(\lg \frac{y_d}{n_d} + \lg \frac{y_{db}}{n_{db}} \right) + y_c \left(\lg \frac{y_d}{n_d} + \lg \frac{y_{dc}}{n_{dc}} \right)$$

de donde:

$$[T^{y^n}]_g + \sum y_g [T^{y^n}]_{gj} = y_a \lg \frac{y_a}{n_a} + y_b \lg \frac{y_b}{n_b} + y_c \lg \frac{y_c}{n_c} = [T^{y^n}]_h$$

con lo que operativamente queda confirmada la desagregación del índice de Theil.

3. DESCOMPOSICION HORIZONTAL DEL INDICE DE THEIL: ENTROPIA DE UN CONJUNTO DE SUCESOS QUE ADMITEN MÚLTIPLES VARIABLES SIMULTANEAS

3.1. Descomposición horizontal y efectos parciales

Pensemos en un conjunto A cuyos elementos A_h (provincias) están evaluados según diversas variables, por ejemplo, tres, el PIB (Y_h), el empleo (N_h) y la población residente (P_h), cuyos patrones de distribución respectivos son $y \{y_h\}$; $n \{n_h\}$; $p \{p_h\}$. Supongamos que el acercamiento a A por medio de cada variable constituye un experimento independiente, E para Y, E' para N y E'' para P. Imaginemos por un momento que el patrón y de E es dato, conociéndose, por tanto, el contenido de sus mensajes $I(A_h)$ y su entropía $H(E)$.

El beneficio informativo que obtendremos al realizar E' y E'' para pronosticar E queda definido por los respectivos índices de Theil:

$$T^{y^n} = Q(E||E') = \sum_h y_h \lg \left(\frac{y_h}{n_h} \right) \quad (5.1)$$

$$T^{yp} = Q(E||E^y) = \sum_h y_h \lg \left(\frac{y_h}{p_h} \right) \quad (5.2)$$

donde 5.1 y 5.2 evalúan, por separado, la distancia de n y de p respecto de y . Ahora es posible abordar la cuestión de medir la distancia entre dos distribuciones (pensemos que p e y) a través de una (o varias) intermedia (n). Para ello escribamos las siguientes identidades:

$$T^{yp} = T^{yn} + (T^{yp} - T^{yn}) = T^{yn} + E^{np} \quad (7.1)$$

$$Q(E||E^y) = Q(E||E^n) + E(E^n||E^y) \quad (7.2)$$

$$\sum_h y_h \lg \frac{y_h}{p_h} = \sum_h y_h \lg \frac{y_h}{n_h} + \sum_h y_h \lg \frac{n_h}{p_h} \quad (7.3)$$

de donde resulta que:

$$E^{np} = E(E^n||E^y) = \sum_h y_h \lg \frac{n_h}{p_h} \quad (8)$$

Las ecuaciones 7 señalan que el índice de Theil de la renta per cápita (T^{yp}) puede ser definido a través del índice de Theil de la productividad (T^{yn}) más un término complementario de desviación relativa de la población frente al empleo con respecto al PIB. Este complemento denominado efecto del coeficiente de empleo evalúa los diferenciales de alejamiento ($E^{np} > 0$) o de acercamiento ($E^{np} < 0$) al PIB de la población respecto del empleo.

3.2. Propiedades de los efectos parciales

En términos operativos $E^{np} > 0$ ($E^{np} < 0$) significa que P está más lejos (cerca) de Y que N . Es decir, que la distribución del producto por habitante es menos (más) equitativa que la de la productividad.

La ausencia de la condición de no negatividad de E^{np} es evidente, ya que de lo contrario la distribución del PIB por habitante sería sistemáticamente menos equitativa que la del PIB por trabajador, cosa que no solamente no tiene por qué ocurrir, sino que, además, no ocurre, como se ve en el anexo numérico para las comunidades de Castilla-León y Andalucía, entre otras.

No obstante, los efectos parciales derivados de la descomposición horizontal respetan la desagregación o descomposición vertical. Para comprobarlo basta con desagregar según (6) los T^{yp} , T^{yn} y aplicar (7) a los niveles interprovincial, interregional a interprovincial dentro de cada región. Obteniéndose fácilmente:

$$[E^{np}]_h = [E^{np}]_g + \sum_g y_g [E^{np}]_{g|h} \quad (9)$$

3.3. Comprobación intuitiva con generalización a cuatro variables y a dos efectos parciales de la descomposición horizontal propuesta²

Imaginemos que cada provincia es evaluada por cuatro variables, Y_h , N_h , P_h ya conocidas y su extensión territorial S_h , disponiéndose de cuatro patrones de pro-

babilidad y , n , p , s . Si la intención es analizar, por ejemplo, la distribución territorial del PIB, establecemos, para cada provincia y para el conjunto nacional, las siguientes identidades:

$$Y/S = Y/N \cdot N/P \cdot P/S \Rightarrow y_h/s_n = y_h/n_h \cdot n_h/p_h \cdot p_h/s_n \quad (10)$$

que señalan la distribución territorial del PIB como resultado de las distribuciones del PIB por trabajador, del coeficiente de empleo y de la densidad de población.

Generalizando (7) a la relación (10) tendremos:

$$T^{y,s} = T^{y,n} + E^{n,p} + E^{p,s} \quad (11)$$

Aplicando (5) a $T^{y,s}$ y $T^{y,n}$, y (8) a $E^{n,p}$ y $E^{p,s}$, resulta:

$$\sum y_h \lg \frac{y_h}{s_n} = \sum y_h \lg \frac{y_h}{n_h} + \sum y_h \lg \frac{n_h}{p_h} + \sum y_h \lg \frac{p_h}{s_n}$$

Sacando factor común es el segundo miembro y reordenando:

$$\sum y_h \lg \left(\frac{y_h}{n_h} \cdot \frac{n_h}{p_h} \cdot \frac{p_h}{s_n} \right) = \sum y_h \lg \frac{y_h}{s_n}$$

que es justamente el primer término de (11), por lo que la descomposición horizontal resulta correcta.

Esta descomposición, propuesta en², presenta la propiedad aditiva de los efectos parciales, lo que facilita el análisis interprovincial según las variables más relevantes. Por un lado, para ejemplificar este hecho basta con señalar que $T^{y,s}$ admite tres esquemas de descomposición:

$$T^{y,s} = T^{y,n} + E^{n,p} + E^{p,s} \quad (11)$$

$$T^{y,s} = T^{y,p} + E^{p,s}; \text{ con } T^{y,p} = T^{y,n} + E^{n,p} \quad (11.1)$$

$$T^{y,s} = T^{y,n} + E^{n,s}; \text{ con } E^{n,s} = E^{n,p} + E^{p,s} \quad (11.2)$$

En (11) se utiliza toda la información disponible, mientras que en (11.1) y en (11.2) está implícito que el complemento informativo relativo al par n,p no es significativo, por lo que resulta impropio calcular el efecto del coeficiente de empleo. En (11.1) se supone que del par n,p la distribución relevante es la de la población, mientras que en (11.2) el interés recae sobre el empleo.

Por otro lado, en (11)-(11.2) aparecen tres índices Theil distintos que evalúan la distancia relativa de las otras tres variables respecto de Y . Se observa cómo el encadenamiento correlativo de los efectos permite calcular los nuevos índices por acumulación de efectos parciales. Así retomando (10):

$$\frac{Y}{N} \Rightarrow T^{y,n}$$

$$\frac{Y}{P} = \frac{Y}{N} \cdot \frac{N}{P} \Rightarrow T^{y,p} = T^{y,n} + E^{n,p}$$

$$\frac{Y}{S} = \frac{Y}{N} \cdot \frac{N}{P} \cdot \frac{P}{S} \Rightarrow T^{y^s} = T^{y^n} + E^{n^p} + E^{p^s}.$$

Etcétera.

4. LA DESCOMPOSICION EN ESTADICA COMPARADA

Hasta ahora, en las distribuciones de las variables utilizadas, en los índices calculados y en sus descomposiciones está implícita la pertenencia a un año o período contable concreto. Si queremos evaluar la evolución discreta de un índice en un intervalo temporal $[o, t]$ basta calcularlo para el año final (t) y para el inicial (o) y restar éste de aquél (superíndice (t,o)).

5.1. Estática comparada a la descomposición horizontal

Calculando (5) y (8) para los años $o > t$ obtenemos:

$$[T^{y^p}]^{t,o} = [T_{yn}]^{t,o} + [E^{n^p}]^{t,o} \quad (12)$$

Si $[T^{y^n}]^{t,o} > 0$ (< 0) significa que n se aleja (acerca) de y, es decir, que la distribución del PIB por trabajador se está haciendo menos (más) uniforme.

Si $[E^{n,p}]^{t,o} > 0$ (< 0) que p se aleja (acerca) más rápido de y que n.

La evolución de T^{y^p} es, evidentemente, del signo y de la cuantía resultante de las evoluciones de T^{y^n} y E^{n^p} .

4.2. Estática comparada en la descomposición vertical

Calculando (6) para los cortes transversales de o y t, obtenemos

$$[T^{y,n}]_h^{t,o} = [T^{y,n}]_s^{t,o} + [\sum_g y_g [T^{y,n}]_g]^{t,o} \geq 0 \quad (13)$$

que señala que el acercamiento (< 0) o alejamiento (> 0) de dos distribuciones provinciales en cierto intervalo es medible a través de su evolución al nivel regional y al nivel provincial dentro de las regiones.

De (12) y (13) resulta inmediatamente que los efectos parciales de la descomposición horizontal respetan también la descomposición vertical en estática comparada

$$[E^{n,p}]_h^{t,o} = [E^{n,p}]_s^{t,o} + [\sum_g y_g [E^{n,p}]_g]^{t,o} \geq 0 \quad (14)$$

El cálculo de (12), (13) y (14) permite realizar un análisis detallado de la evolución relativa de dos distribuciones, al combinar la incidencia que tiene sobre ellas otras distribuciones, con la importancia que tienen los distintos niveles de agregación de los sucesos elementales. La evaluación y la ordenación por importancia decreciente de las causas de la evaluación registrada, permite, en alguna forma, afinar en las posibles medidas correctoras, en el caso de que la senda seguida no coincida con la senda propuesta.

5. ASIMETRÍA DEL ÍNDICE DE THEIL Y SU IMPORTANCIA EN ESTATICA COMPARADA

5.1. La dualidad de los índices de Theil y su asimetría

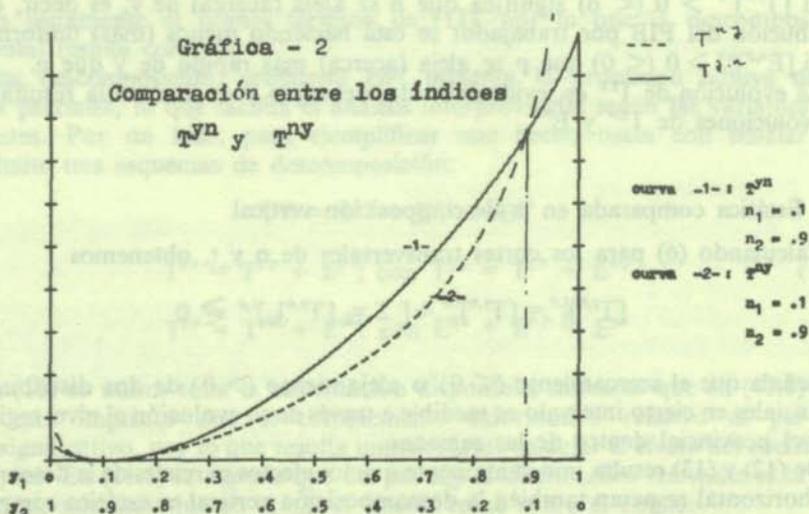
El optimismo con que se concluye el párrafo puede verse empañado por la asimetría implícita en el índice de Theil.

Supongamos que se pretende evaluar el grado de uniformidad con que se reparten el empleo y el PIB en el territorio, o entre los sectores de actividad. Para ello se propone el uso de su índice de Theil. La primera pregunta que salta versa sobre si éste es único o si existen varias alternativas. Y, efectivamente, se observa que existen dos posibilidades: el $T^{y,n}$, que mide la distancia de n a y ; el $T^{n,y}$, que mide la separación de y a n .

Donde:

$$T^{y,n} = \sum y_h \lg \frac{y_h}{n_h}; \quad T^{n,y} = \sum n_h \lg \frac{n_h}{y_h} \quad (15)$$

es evidente, y se comprueba en la gráfica 2, que $T^{y,n} \neq T^{n,y}$ (salvo que los patrones n e y sean idénticos o simétricos).



$T^{y,n}$ y $T^{n,y}$ respetan las mismas propiedades, se refieren a las mismas distribuciones, pero siguen sendas distintas, es decir, la «separación» entre n e y no es la misma que de y a n . Esta asimetría impide saber realmente cuál es la separación entre dos distribuciones, pero lo que será obligado señalar cuál es la distribución de «partida» y cuál la de «llegada». Sin embargo, esta precisión que resuelve, en principio, el problema en cada sección transversal no lo resuelve en estática comparada, ya que aquí pueden aparecer discrepancias no sólo de magnitud, sino incluso de sentido de evolución, de forma que, por ejemplo, resulte que y se aproxima a n , a la vez que n se aleja de y . Para ilustrar esta situación proponemos el siguiente ejemplo.

5.2. Ejemplo numérico

El país P se divide en dos regiones (R_1 y R_2). La R_1 , mayor territorialmente, realiza proporcionalmente menos actividad económica y genera mucho menos empleo que la R_2 . Dados estos hechos, se marca el objetivo de relanzar la R_1 al objeto de uniformizar las distribuciones del PIB y del empleo. En el caso de que las situaciones de partida (o) y final (t) sean las recogidas en la tabla 1, nos preguntamos si el objetivo ha sido alcanzado en su totalidad o sólo parcialmente.

TABLA 1

Variable	Patrón	Año - o	Año - t
Y	Y_1	. 555	. 560
	Y_2	. 445	. 440
N	n_1	. 450	. 455
	n_2	. 550	. 545
S	s_1	. 600	. 600
	s_2	. 400	. 400

A simple vista se registra una mejora relativa de R_1 que aproxima sus y_1 , n_1 a su s_1 , e incluso se observa una mejora relativa más fuerte en n donde arranca en peores condiciones. Analicemos ahora los hechos a partir del grado de concordancia entre pares de distribuciones, según el índice de Theil. Los resultados obtenidos se exponen en la tabla 2, donde \rightarrow indica acercamiento y \leftarrow alejamiento.

La tabla 2 confirma que $T^{ab} \neq T^{ba}$, pero sobre todo verifica las dudas expresadas. Mientras en los pares Y; S y N; S se registra un acercamiento de ambas variables, independientemente de la forma de medición, en el par Y, N resulta que n está acercándose a y a la vez que y se está alejando de n . Por tanto, no podemos decir cuál es la evolución cualitativa del par Y, N.

TABLA 2

Par de variables	Índices	Año - o	Año - t	Evolución t - o	Resultado
Y; S	$T_{y, s}$	.004173	.003300	-.000873	s y
	$T_{s, y}$	0.004133	.003272	-.000861	y s
Y; N	$T_{y, n}$	.022124	.022113	-.000011	n y
	$T_{n, y}$	.022140	.022160	+.000020	y n
N; S	$T_{n, s}$	.045693	.042712	-.002981	s n
	$T_{s, n}$	.045228	.042251	-.002977	n s

NOTA: Escala logarítmica neperiana.

De estos hechos se deduce que la evolución relativa de pares de distribución no es transitiva. Tomemos dos cadenas de posible transitividad:

- a) $n \leftrightarrow s \leftrightarrow y$ con $n \leftrightarrow y$
 b) $y \leftrightarrow s \leftrightarrow n$ con $y \leftrightarrow n$

Donde la cadena b refuta claramente la transitividad, pese a que la cadena a parece respetarla.

Este ejemplo confirma los hechos anticipados y reafirma las dudas expuestas sobre la posibilidad real, o sobre la conveniencia de utilizar el índice de Theil como instrumento de medida de la disparidad entre dos distribuciones y de su evolución.

REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS

- ¹ BANCO DE BILBAO (1984, 1981): *Renta nacional de España y su distribución provincial*. Años 1981 y 1979.
- ² CAÑADA, J.; GALÁN, R. (1983): «*Quelques questions concernant les procédures de décomposition de l'indice de THEIL*». Comunicación RSA. 23rd European meeting. Poitiers, Francia.
- ³ JEREZ, M. (1972): *Elementos matemáticos de la estadística y de la información*. Madrid, ETS. de I.I.
- ⁴ JEREZ, M. (1980): «Consideraciones sobre el concepto de entropía», en *Investigación operativa*. Real Academia de Ciencias, Madrid.
- ⁵ THEIL, H. (1967): *Economics and information Theory*. Amsterdam, North Holland PC.
- ⁶ THEIL, H. (1972): *Statistical decomposition analysis*. Amsterdam, London, North Holland PC.
- ⁷ THEIL, H. (1972): *Principles of econometrics*. New York, John Wiley Sons Inc.

ANEXO

Índice de Theil de la distribución interprovincial del P.I.B. respecto de la extensión territorial, y sus descomposiciones horizontal (efectos parciales de productividad, de coeficiente de empleo y de densidad de población) y vertical (índice intercomunidades autónomas, e índice interprovincial condicionado por la partición autonocomunitaria)

Descomposiciones	Año 1973				Año 1981					
	Vertical	Horizontal	Índice T ^{ya}	Efectos parciales		Índice T ^{ya}	Efectos parciales			
				E ^{ya}	E ^{pe}		E ^{ya}	E ^{pe}		
Índice interprovincial de España . . . . .			.7885	.0297	.0059	.7530	.8286	.0223	.0053	.8011
Índice intercomunidades autónomas . . .			.5852	.0259	.0064	.5530	.6235	.0178	.0077	.5981
Índice interprovincial condicionado . . . .			.2033	.0038	-.0005	.2000	.2051	.0045	-.0024	.2030

Leyenda: T^{ya} Índice de Theil de la distribución del P.I.B. en el territorio.

E^{ya} Efecto parcial de productividad.

E^{pe} Efecto parcial de coeficiente de empleo.

E^{pa} Efecto parcial de densidad de población.

donde:

E^{ya} = T^{ya} = Índice de Theil de la productividad.

E^{ya} + E^{pe} = T^{yp} = Índice de Theil de la producción por habitante.

FUENTE: Banco de Bilbao, "La Renta nacional de España", 1981, Madrid, 1984.

Escala logarítmico normal.

Una metodología multivariante en el análisis socioeconómico regional

por Fernando Mallo Fernández

INTRODUCCION

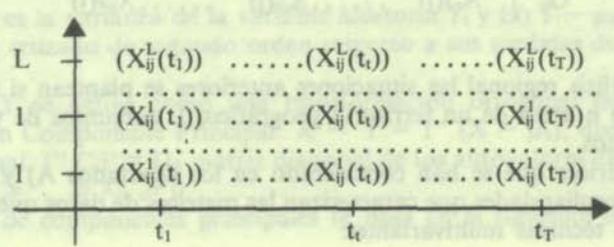
Con frecuencia en las Ciencias Sociales y Económicas interesa la medición de uno o varios conjuntos de características (tanto de tipo cuantitativo como cualitativo), sobre n individuos, en T tiempos diferentes.

Para L conjuntos de características esta situación conduce, para cada tiempo t a una matriz del siguiente tipo:

$$X(t) = \begin{array}{c} \begin{array}{|c|c|c|c|c|} \hline & X_1^1 \dots X_j^1 \dots X_{p1}^1 & \dots & X_1^1 \dots X_j^1 \dots X_{p1}^1 & \dots & X_1^L \dots X_j^L \dots X_{pL}^L \\ \hline O_1 & X_{11}^1 \dots X_{ij}^1 \dots X_{1p1}^1 & \dots & X_{11}^1 \dots X_{ij}^1 \dots X_{1p1}^1 & \dots & X_{11}^L \dots X_{ij}^L \dots X_{1pL}^L \\ \hline \dots & \dots & \dots & \dots & \dots & \dots \\ \hline O_i & X_{i1}^1 \dots X_{ij}^1 \dots X_{ip1}^1 & \dots & X_{i1}^1 \dots X_{ij}^1 \dots X_{ip1}^1 & \dots & X_{i1}^L \dots X_{ij}^L \dots X_{ipL}^L \\ \hline \dots & \dots & \dots & \dots & \dots & \dots \\ \hline O_n & X_{n1}^1 \dots X_{nj}^1 \dots X_{np1}^1 & \dots & X_{n1}^1 \dots X_{nj}^1 \dots X_{np1}^1 & \dots & X_{n1}^L \dots X_{nj}^L \dots X_{npL}^L \\ \hline \end{array} & (t) \end{array}$$

$t=1, \dots, T$

Es decir, $X(t) = (X_{ij}^l(t))$, $l=1, \dots, L$, $t=1, \dots, T$, $i=1, \dots, N$, $j=1, \dots, p$, matriz cuatridimensional.

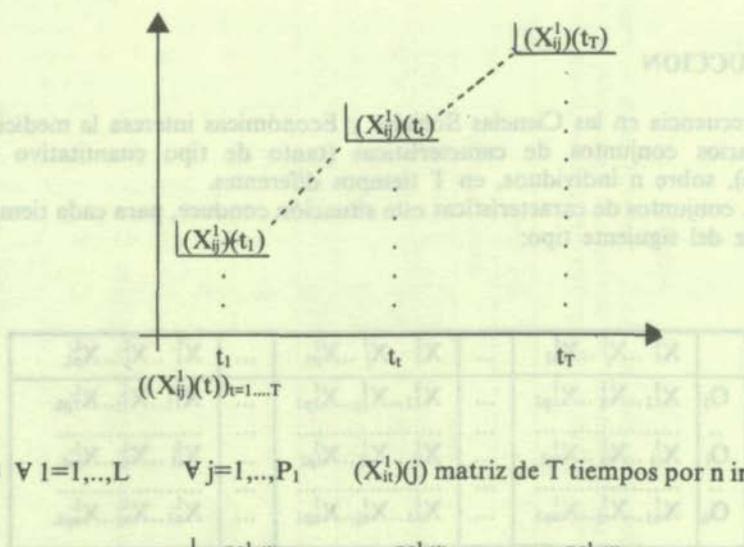


Pueden considerarse dos casos:

A) $\forall l=1,\dots,L \quad \forall t=1,\dots,T$ $(X_{ij}^l)(t)$ es una matriz de P_l variables por n individuos.

	$X_1^l(t)$	.....	$X_j^l(t)$	.....	$X_{P_l}^l(t)$
O_1	$X_{11}^l(t)$	.....	$X_{1j}^l(t)$	.....	$X_{1P_l}^l(t)$
...
O_i	$X_{i1}^l(t)$	.....	$X_{ij}^l(t)$	.....	$X_{iP_l}^l(t)$
...
O_n	$X_{n1}^l(t)$	.....	$X_{nj}^l(t)$	.....	$X_{nP_l}^l(t)$

Además, para cada $l=1,\dots,L$ puede considerarse la serie temporal:



B) $\forall l=1,\dots,L \quad \forall j=1,\dots,P_l \quad (X_{it}^l)(j)$ matriz de T tiempos por n individuos.

	$X_{t1}^l(j)$	.....	$X_{tt}^l(j)$	.....	$X_{tT}^l(j)$
O_1	$X_{11}^l(j)$	.....	$X_{1t}^l(j)$	.....	$X_{1T}^l(j)$
...
O_i	$X_{i1}^l(j)$	.....	$X_{it}^l(j)$	.....	$X_{iT}^l(j)$
...
O_n	$X_{n1}^l(j)$	.....	$X_{nt}^l(j)$	.....	$X_{nT}^l(j)$

En un análisis regional las situaciones anteriores se plantean si se miden, por ejemplo, sobre n áreas de un territorio geográfico, L conjuntos de variables en T tiempos distintos.

En las matrices que se han considerado en los apartados A) y B) anteriores aparecen las peculiaridades que caracterizan las matrices de datos que son objeto de estudio de las técnicas multivariantes:

1. Se observa sobre n individuos un conjunto de $p > 1$ variables.
2. Se parte de la existencia de relaciones de interdependencia entre las variables.

De una forma muy general, puede afirmarse que el objeto perseguido con la utilización de técnicas multivariantes sobre las matrices del tipo anterior, consiste en «el estudio de las relaciones de interdependencia entre las variables que se consideran». Es decir, se pretende explicar la variación experimentada por una o más variables en términos de la covariación con otras, entendiendo que entre dos variables existe una relación de covariación cuando ambas experimentan una variación conjunta sincronizada, más o menos intensa.

Varios son los objetivos a alcanzar:

1. REDUCCION DE DIMENSIONALIDAD

Los métodos de reducir la dimensionalidad se sustentan en la suposición de que la variabilidad p -dimensional se debe a un número de componentes, menor que p , si es posible, de tal modo que unas pocas componentes expliquen lo máximo posible de tal variabilidad. Se pretende, por tanto, alcanzar una parsinomia científica, en el sentido de que las componentes halladas deben contener toda la información esencial de las variables originales.

Normalmente, las componentes buscadas son en la práctica funciones lineales preferiblemente ortogonales de las variables.

Esta reducción se consigue, fundamentalmente, a través del análisis de componentes principales y el análisis factorial de correlaciones.

A través de ambas técnicas y mediante la estrategia de parsinomia informativa y economía de representación, el número de variables se podrá reducir a un pequeño número de «rasgos básicos», los cuales, sin perder información ni capacidad explicativa, resuman de forma conveniente la información.

1.1. Modelo matemático de componentes principales

El modelo matemático de componentes principales se construye a partir de la ley de probabilidad de las p variables aleatorias que son componentes del vector X , de media μ_x y matriz de covarianzas $C(X_1, \dots, X_p)$; por medio de combinaciones de éstas se generan otras p variables (Y_1, \dots, Y_p) , de tal modo que $Y_i = a_{i1}X_1 + a_{i2}X_2 + \dots + a_{ip}X_p$, exigiéndose que se cumpla:

1. $\text{Var}(Y_1) \geq \text{Var}(Y_2) \geq \dots \geq \text{Var}(Y_p)$.
2. $E(|Y_i - \mu_{Y_i}| | Y_j - \mu_{Y_j}|) = 0$

donde $\text{Var}(Y_i)$ es la varianza de la variable aleatoria Y_i y $E(|Y_i - \mu_{Y_i}| | Y_j - \mu_{Y_j}|)$ es el momento cruzado de segundo orden respecto a sus medidas de las variables Y_i e Y_j .

El vector Y se define como una transformación ortogonal de X , llamada Transformación Componente Principal. $X \rightarrow Y = \Gamma'(X - \mu_x)$, donde Γ es una matriz ortogonal, $\Gamma' C \Gamma = D_\lambda$ matriz diagonal de los autovalores de C , $\lambda_1, \lambda_2, \dots, \lambda_p$ y $\lambda_1 \geq \lambda_2 \geq \dots \geq \lambda_p \geq 0$.

El análisis de componentes principales se basa en el siguiente teorema:

Teorema:

- a) $E(Y_i) = 0$.
- b) $\text{Var}(Y_i) = \lambda_i$.
- c) $\text{Cov}(Y_i, Y_j) = 0, i \neq j$.
- d) $\text{Var}(Y_1) \geq \text{Var}(Y_2) \geq \dots \geq \text{Var}(Y_p) \geq 0$.
- e) $\sum_{i=1}^p \text{Var}(Y_i) = \text{Traza de } C$.
- f) $\sum \text{Var}(Y_i) = |C|$ Varianza generalizada del vector X.

(La demostración puede verse en Mardia, Kent y Bibby, 1979.)

Se verifica, además, que ninguna combinación lineal estandarizada de X tiene varianza mayor que λ_1 (varianza de la primera componente principal) y la última componente principal de varianza λ_p tiene varianza más pequeña que cualquier otra combinación lineal estandarizada de X.

En los problemas prácticos la matriz C se estima por la matriz \hat{C} , varianza muestral. La distribución de \hat{C} es frecuentemente desconocida, sin embargo, pueden obtenerse aproximaciones a partir de la ley de los grandes números, y si $X = (X_1, \dots, X_p)$ sigue una distribución normal multivariante.

Respecto a la información suministrada por las variables ($\lambda = \text{Var}(Y')$), se tiene:

$$\Psi_i = \frac{\lambda_i}{\lambda_1 + \dots + \lambda_p} \quad \text{Porcentaje de varianza explicada por la componente } Y_i.$$

Para resolver la cuestión clásica de ¿cuántas componentes retener en el análisis?, se pueden seguir métodos inferenciales, si ha lugar a ellos, tales como el test de retención de Barlett o bien métodos heurísticos como el de Kaiser. Kaiser recomienda retener únicamente aquellas componentes cuyos valores sean mayores que 1. El argumento de Kaiser se basa en el hecho razonable de que cualquier componente principal, siendo una medida de la variabilidad común debe representar más variación que las variables originales estandarizadas.

1.2. Modelo matemático del análisis factorial de correlaciones

El análisis factorial de correlaciones parte de un modelo matemático cuya finalidad es explicar la correlación entre un gran conjunto de variables en términos de un pequeño número de factores.

Se distinguen entre los factores dos tipos:

a) Los factores influyentes en el comportamiento de todas las variables; estos son los factores comunes y se denotan por F_1, \dots, F_k , k es un número indeterminado a priori en el caso de las aplicaciones prácticas. $F = (F_1, \dots, F_k)$.

b) Los factores que son específicos para cada variable. Cada factor específico influye únicamente en una variable, por tanto, existen p factores específicos y se denotan U_1, \dots, U_p .

Las variables X_1, \dots, X_p se relacionan con los factores comunes y con los factores específicos por el sistema de ecuaciones $X^j = \phi(F^j, U_j)$, $1 = 1, \dots, k$, $j = 1, \dots, p$.

A partir de esta ecuación sería posible la estimación de cada variable X_j en función de todos los factores, si éstos fuesen conocidos. Sin embargo, tal conocimiento no es posible en general, al menos directamente.

Un modelo particularmente simple consiste en la suposición de que las ecuaciones del sistema son lineales, esto es:

$$X_j = \sum_{i=1}^k a_{ji} F_i + b_j U_j \quad \text{Si se nota } B = \text{DIAG}(b^1, \dots, b_p), U = (U^1, \dots, U_p), A = (a_{ji})$$

$$j = 1, \dots, p \quad i = 1, \dots, k \quad \text{Entonces } X = AF + BU$$

Uno de los problemas a resolver por el análisis factorial de correlaciones consiste en calcular la matriz $A = (a_{ji})$. El elemento a_{ji} informa de la relación existente entre variable X_j y el factor común F_i . Se llama carga del factor F_i en la variable X_j . Sólo los factores comunes son interpretables experimentalmente y, por tanto, sólo ellos son de interés. Los factores específicos se incluyen en el modelo, puesto que no es posible expresar las p variables originales como función de un número más reducido de k factores. La matriz A se obtiene a partir de los coeficientes de correlación entre las variables. Por esta razón se acostumbra a interpretar los factores comunes —Cuadras, C.M. (1981), p. 86— como: «La dimensionalidad influyente que relaciones y explica las relaciones y asociaciones entre las variables».

Se acostumbra a distinguir entre el modelo factorial ortogonal y el modelo oblicuo. En el primero se supone: $\text{Cov}(F) = I$, matriz identidad de orden p , $E(F) = O$, $\text{Cov}(F, U) = O$ (Los factores comunes incorrelados), $\text{Cov}(U) = \text{DIAG}(V_{11}, V_{22}, \dots, V_{pp}) = V$.

Los factores comunes explican las correlaciones entre las variables y cada factor único explica la varianza restante.

$$E(XX') = E((AF + BU)(AF + BU)') = AA' + V, \quad AA' = E(XX') - V$$

Los elementos diagonales de AA' se llaman «comunalidades» de las componentes. Se tiene también $E(XF') = E((AF + BU)F') = A$ y, por tanto, los elementos de A son las correlaciones de X_j con F_i .

El problema básico del análisis factorial es la estimación de las cargas de los factores comunes, lo que se hace a través de $C = AA' + V$, $AA' = C - V$.

Existencia. Puesto que condición necesaria y suficiente para que una matriz $M_{p \times p}$ pueda ser expresada como $M = AA'$, con A matriz ($p \times k$), es que M sea semidefinida positiva de rango k , entonces la cuestión de existencia del modelo del análisis factorial se resuelve si existe una matriz V diagonal con elementos no negativos, tal que $M - V$ sea semidefinida positiva de rango k . (Anderson y Rubin, 1956.)

A su vez el *Modelo Factorial Oblicuo* se obtiene del modelo ortogonal reemplazando $\text{Cov}(F) = I$ por $\text{Cov}(F) = R$, donde R es la matriz de correlaciones de F definida positiva. En este caso, $C = ARA' + V$.

Existen en la actualidad distintos métodos para el cálculo de la matriz de los coeficientes de los factores, entre ellos destacan:

- Factor principal (Hotelling, 1933).
- Análisis Factorial Canónico (Rao, 1955).
- Método Alfa (Kaiser y Caffrey, 1965).
- Método de Máxima Verosimilitud (Lawley, 1949; Joreskog, 1969, 1970).

Puede verse su desarrollo en:

- Harmann (1976).
- Mardia, Kent y Bibby (1979).

2. EL PROBLEMA DE CLASIFICACION

Se entiende por clasificación el proceso o acción de asignar un objeto u observación a su propio lugar en un conjunto bien establecido de categorías o clases (Cluster o conglomerado).

Las técnicas de clasificación acometen fundamentalmente dos objetivos:

a) *Formación de clases* (agrupaciones, conglomerados, clases, etc.), con un cierto criterio de homogeneidad, a partir de un conjunto o agregado de elementos. Generalmente, los individuos que han de ser clasificados se presentan como elementos de un espacio p -dimensional, siendo p el número de caracteres observados sobre cada individuo; este es el objetivo principal del Análisis Cluster. En el Análisis Cluster se conoce poco o nada acerca de la estructura de las clases o conglomerados, sólo se dispone de una colección de observaciones cuya pertenencia a la clase es desconocida. El objetivo operacional consiste, por tanto, en descubrir una estructura de conglomerados que se ajuste a las observaciones. Los individuos se clasifican en grupos en base a sus semejanzas o divergencias. Es necesario resolver dos cuestiones:

1. ¿Cómo se puede medir la similitud entre dos individuos?
2. ¿Cómo se puede evaluar cuándo dos conglomerados pueden ser o no agrupados?

b) Asignación o atribución de uno o varios elementos a clases ya establecidas. Se trata de decidir a qué clase pertenece un individuo u objeto; este proceso de identificación es el objetivo principal del *Análisis Discriminante*.

2.1. Análisis Cluster

Con la utilización del Análisis Cluster se pretende clasificar las observaciones en conglomerados, de tal forma que el *grado de asociación* sea alto entre los miembros del mismo conglomerado y bajo entre los miembros de diferentes conglomerados. Debido a que a partir de las observaciones es posible obtener un número, frecuentemente, elevado de clases, y que sólo unas pocas son interesantes, para obtener estas últimas es necesario la utilización de un algoritmo. Un algoritmo nos permite agrupar observaciones en clases que a priori no podíamos prever debido a nuestro desconocimiento de las relaciones entre los datos. Los algoritmos agrupan mejor los datos de un problema que los hombres, debido a su objetividad. De cara a las aplicaciones prácticas, se considera que se han definido los conglomerados cuando se ha elegido un criterio para hallarlos. Constructivamente, pues, un conglomerado queda definido mediante la exposición del criterio y la implementación del algoritmo.

En Análisis Cluster se considera de forma intuitiva que los miembros de un conglomerado son más próximos entre sí que con los otros. Respecto a la cuestión de cómo medir las semejanzas o divergencias entre dos individuos, una forma obvia de hacerlo es considerando la distancia entre ellos.

Una medida de semejanza (o desemejanza) da un valor numérico a la noción de

proximidad (o lejanía) entre dos individuos en función de las características cualitativas y cuantitativas observadas sobre ellos, y se define como una función

$$d: I \times I \longrightarrow R^+ \quad I: \text{conjunto de individuos.}$$

$$(O_i, O_j) \rightarrow d(O_i, O_j)$$

tal que cuanto mayor es la diferencia entre O_i y O_j mayor es el valor positivo de $d(O_i, O_j)$.

Las propiedades que puede tener una medida de semejanza son todas o algunas de las siguientes:

$$d_1) d(O_i, O_j) \geq 0$$

$$d_2) d(O_i, O_i) = 0$$

$$d_3) d(O_i, O_j) = d(O_j, O_i) \text{ (Simetría)}$$

$$d_4) d(O_i, O_j) \leq d(O_i, O_k) + d(O_k, O_j) \text{ (desigualdad triangular)}$$

$$d_5) d(O_i, O_j) = 0 \leftrightarrow O_i = O_j$$

$$d_6) d(O_i, O_j) \leq \text{Máx} \{ d(O_i, O_k), d(O_k, O_j) \} \text{ Desigualdad ultramétrica}$$

$$d_7) d(O_i, O_j) \text{ es euclídea.}$$

Según las distintas propiedades que verifique $d(O_i, O_j)$ ésta recibe distintos nombres:

Denominación	Propiedades
Disimilaridad	d_1, d_2, d_3
Distancia ultramétrica	d_1, d_2, d_3, d_4, d_5
Distancia ultramétrica	d_1, d_2, d_3, d_6
Distancia euclídea	d_1, d_2, d_3, d_4, d_7

La técnica Cluster a aplicar en un problema concreto depende en gran medida del tipo de medida de divergencia que sea posible obtener. (Distintos tipos de distancia pueden verse en L. Escudero (1977), C. M. Cuadras (1981), Sánchez G. M. (1979), F. Mallo (1984).

Para evaluar cuándo dos conglomerados pueden ser o no agrupados se usan entre otros los siguientes parámetros: volumen ocupado por el conglomerado, espacio entre dos conglomerados adyacentes comparado con sus diámetros, densidad de los individuos de un conglomerado, etc.

Las distintas técnicas de análisis de conglomerados se clasifican de acuerdo con los siguientes criterios:

1. Según la formación de los conglomerados:

A) **REAGRUPAMIENTO**: Una vez determinados el número de conglomerados a formar, el problema consiste en distribuir los objetos entre los conglomerados de tal forma que se maximice alguna medida de similitud entre los objetos que pertenecen al mismo conglomerado. MINTRAZ, MAXLON, HOTELLING, MINPROD, MINMAH, ISODATA, WALLEY-SEEKING.

B) *JERÁRQUICOS*: Tiene por objeto agrupar conglomerados para formar uno nuevo o bien separar conglomerados formando nuevos subconjuntos. Estos a su vez se subdividen en:

B.1) Jerárquicos propios: Se consideran las p características de cada objeto para agrupar o separar conglomerados según la mayor similitud o divergencia de los mismos. Entre éstos destacan:

— Aglomerativos: Se parte de n grupos hasta llegar al grupo conjunto procediendo en cada nivel a fusionar aquellos dos grupos que sean más similares. Enlace sencillo, enlace completo, enlace promedio ponderado, enlace promedio no ponderado, enlace centroide, enlace mediano, ..., método de Ward, jerárquicos R -dimétricos.

— Divisivos: Parten de un grupo formado en el nivel $h=0$ por todos los objetos de la muestra.

B.2) Tipológicos: Sólo se tiene en cuenta una característica en la separación o formación de conglomerados. Método de Belson, método de los χ^2 , método de Morgan-Sonquist, método de H. Bergomier y L. Borcharerc.

2. Según los conglomerados sean o no disjuntos:

A) *AGRUPAMIENTO SOLAPADO*: Se admite que un objeto pueda formar parte de más de un conglomerado. Métodos B_k , B_k^c , C_k .

B) *AGRUPAMIENTO EXCLUSIVO*: No se admite que un objeto pueda formar parte de más de un conglomerado. (La mayoría de los métodos de conglomerados son de este tipo.)

3. Según la técnica de asignación del algoritmo:

A) *DIRECTOS*: Una vez que asignan un objeto a un conglomerado no lo remueven del mismo. Métodos jerárquicos, métodos de grafos de Koontz.

B) *ITERATIVOS*: Corrigen sus propias asignaciones a base de volver a comprobar en subsiguientes iteraciones si la asignación de la muestra total es óptima. Si no lo fuese, estos métodos efectúan un nuevo reagrupamiento.

B.1) Número fijo de conglomerados (Forgy, variante de Jancey, método NF de las k -medias de Mac-Queen).

B.2) Número variable de conglomerados. Método de las NV de las k -medias de Mac-Queen, variante de Wishart de las k -medias, método isódata, método de Class, método de Valley-Seeking.

4. Según la estructura del algoritmo:

A) *MÉTODOS SECUENCIALES*: A cada conglomerado se le aplica la misma serie recursiva de operaciones. (La mayoría de los métodos conglomerados son de este tipo.) (Jerárquicos, reagrupamiento, etc.)

B) *MÉTODOS SIMULTANEOS*: En una simple y no recursiva operación provocan la agrupación de conglomerados de toda la muestra de objetos.

5. Según la dinámica del algoritmo:

A) *MÉTODOS ADAPTATIVOS*: Aprenden en su ejecución de la conformación de los conglomerados que está fusionando, de tal forma que según sea ésta, así cambian de medida de similitud o criterio a optimizar.

B) *MÉTODOS NO ADAPTATIVOS*: El algoritmo se encamina directa o

indirectamente hacia una solución en la cual el método de conglomerados es fijo y está determinado de antemano. (La mayoría de los métodos son no adaptativos.) (Pueden verse los algoritmos correspondientes en Everit (1980), Escudero (1977).

2.2. Análisis Discriminante

El Análisis Discriminante está formado por un conjunto de técnicas multivariantes explicativas, descriptivas y predictivas destinadas a estudiar la relación entre una variable cualitativa nominal (variable criterio) y varias cuantitativas (variables predictoras).

Dado que una variable cualitativa sobre una población de individuos conlleva una partición de esta población tal que cada individuo es asignado por su modalidad a un subconjunto, y uno sólo, llamado grupo, el cometido de esta variable es identificar el grupo a que pertenece cada individuo.

El Análisis Discriminante suele considerarse desde dos ópticas distintas que responden a las dos cuestiones siguientes:

1. ¿Existe un subconjunto de k ($k < p$) nuevas variables cuantitativas deducidas de las originales (generalmente, combinación lineal de éstas), que permitan obtener la misma clasificación a partir de reglas de asignación basadas en estas nuevas variables, con una tolerancia de error establecida a priori?

Este es el caso en que las variables cuantitativas no poseen un significado preciso para el investigador. En este caso se busca una representación geométrica de los individuos en un espacio de dimensión restringida, de forma que aparezcan los grupos bajo aspecto de «nubes de puntos» con la mayor distinción posible entre ellos.

Se pretende estudiar la naturaleza de las diferencias entre los grupos, así como poner en evidencia las variables responsables de la discriminación. Una de las características más importantes de este enfoque es que no se asume ninguna forma paramétrica particular para la distribución de los grupos, limitándose a buscar simplemente sencillas reglas de discriminación para ellos.

La técnica encargada de resolver la cuestión anterior recibe el nombre de *Análisis Factorial Discriminante*.

2. ¿Utilizando una regla de asignación definida previamente, se puede predecir a qué clase o grupo pertenece un individuo?

En este caso el Análisis Discriminante adopta un enfoque distinto al anterior: «Dados varios grupos de individuos se pretende clasificar un nuevo individuo en alguno de estos grupos a partir de los valores que adoptan en él diferentes variables».

La técnica encargada de resolver el problema de discriminación desde este punto de vista es el *Análisis Discriminante Decisional*.

2.2.1. Análisis Discriminante Decisional

A partir del teorema de Neyman-Pearson, el problema de discriminación decisional, de forma general, puede plantearse en los siguientes términos:

Sean R_1, R_2, \dots, R_k , k regiones de R^p . El objetivo del Análisis Discriminante Decisional es asignar un individuo a uno de k grupos considerados (G_1, \dots, G_k), sobre la base de los valores de un vector p -dimensional medido sobre él. Se trata de buscar una Regla de Decisión (Regla Discriminante).

$$d: UR_i \rightarrow \{G_1, G_2, \dots, G_k\} \quad d(x) = G_i \leftrightarrow x \in R_i$$

que se optimiza en algún sentido.

Esta situación es la respuesta formalizada a la pregunta:

¿A cuál de los k grupos parece más razonable asignar un individuo en función de los valores que se miden sobre él?

Los resultados más sobresalientes cuando las poblaciones son conocidas son la Regla de Decisión de Máxima Verosimilitud y la de Bayes.

— *Regla de Máxima Verosimilitud*: Sea $L_i(x) = P(x/G_i)$ verosimilitud de que x provenga del grupo G_i .

La Regla de Decisión de Máxima Verosimilitud para asignar una observación (individuo) x a uno de los grupos G_1, \dots, G_k , es asignar x a la población que dé la mayor verosimilitud a x .

$$R.D.M.V. — x_i \in G_i \text{ si } L_i(x) = \underset{j}{\text{Máx}} L_j(x)$$

(Si existen varias similitudes con el mismo valor, entonces puede ser elegida cualquiera de ellas.)

Un resultado fundamental es el siguiente:

Si $G_i \approx N_p(\mu_i, C)$ $i = 1, \dots, k$ y $C > 0$, entonces la R.D.M.V. asigna x a G_j , donde $j \in \{1, 2, \dots, k\}$ es el valor de i que minimiza la Distancia de Mahalanobis.

$$(x - \mu_i)' C^{-1} (x - \mu_i)$$

El problema aquí es que la matriz C de varianzas-covarianzas sea singular (no existe C^{-1}). La solución se recoge en Rao & Mitra (1971, pág. 204).

— *Regla Decisional de Bayes*: Se parte de que todas las poblaciones tienen probabilidades a priori conocidas. Las Reglas Discriminantes de Bayes incorporan esta información a priori al análisis.

Si P_1, \dots, P_k son las probabilidades a priori para cada grupo $(P_1, \dots, P_k)' = P'$, entonces la Regla de Decisión de Bayes (con respecto a P) asigna una observación x al grupo para el cual $P_i(G_i/x)$ se maximiza.

Es decir, un individuo se asigna al grupo cuya probabilidad a posteriori (una vez obtenida la observación x) sea máxima. $P(G_i/x) \propto P(G_i) P(x/G_i)$.

La Regla Decisional de Máxima Verosimilitud es un caso especial de la de Bayes, cuando todas las probabilidades a priori son iguales.

2.2.2. Análisis Factorial Discriminante

Se considera la *aproximación empírica* al Análisis Discriminante donde no se asume ninguna forma particular para el grupo G_i . En este caso se busca una regla «*sensible*» para discriminar. Este es el caso del Análisis Factorial Discriminante, donde la clasificación se resuelve a través de la construcción de funciones variables.

$$Y = f(X_1, X_2, \dots, X_p) = a'(X_1, X_2, \dots, X_p)$$

que definen las regiones $R_1, R_2, \dots, R_k \in R^p$, tal que $o_i \in G_r$ si $(x_{i1}, x_{i2}, \dots, x_{ip}) \in R_r$.

Entre estas funciones destacan los Discriminadores Lineales de Fisher y Wald-Anderson.

Dadas dos poblaciones que tienen matrices de covarianza homogéneas de media C y que no pueden separarse bien por alguna de las variables X_1, \dots, X_p , la función discriminante de Fisher (1936) es la combinación lineal de estas variables $Y = a_1 X_1 + a_2 X_2 + \dots + a_p X_p$ que permite distinguirlas al máximo.

El criterio que sugirió Fisher para encontrar tal función es que ésta ha de ser tal que la razón

$$\frac{\text{Varianza entre poblaciones}}{\text{Varianza dentro de las poblaciones}} \text{ sea máxima}$$

Este criterio es intuitivamente claro, puesto que la discriminación será tanto más efectiva cuanto los grupos se alejen entre sí y los individuos de un mismo grupo se aproximen.

Siguiendo a Mardia, Kent & Bibby (1979), expondremos de forma breve los principales resultados que se tienen para el caso de k grupos.

Sean G_1, G_2, \dots, G_k para los que no se asume ninguna forma paramétrica particular para sus distribuciones.

Sea X la matriz de datos $X = (X^1, X^2, \dots, X^k)$, $X^i = (X_1^i, X_2^i, \dots, X_p^i)$.

La Función Discriminante de Fisher

$$Y = a'X = \begin{bmatrix} a'X^1 \\ \vdots \\ a'X^k \end{bmatrix} = \begin{bmatrix} Y_1 \\ \vdots \\ Y_k \end{bmatrix}$$

La suma total de cuadrados para Y es $T_Y = a'T_X a$, T_X es la suma total de cuadrados para X .

Para todo $i = 1, 2, \dots, k$, T_Y se puede particionar como una suma de «sumas de cuadrados dentro de grupos» en la forma: $T_Y = a' W a$ (W matriz de sumas de cuadrados dentro de los grupos para X) más la suma de los cuadrados entre grupos $\sum_{i=1}^k n_i (Y_i - \bar{Y})^2 = a' B a$ (B matriz de sumas de cuadrados entre los grupos para X).

El criterio de Fisher consiste en buscar el vector a que maximiza la razón

$$\frac{a' B a}{a' W a}; Y = a'X \text{ F.D.F.}$$

Se tiene el siguiente resultado:

El vector a en la Función Discriminante Lineal de Fisher es el autovector de $W^{-1}B$ correspondiente al mayor autovalor.

Una vez que la función discriminante $Y = a'X$ ha sido calculada una observación x_0 puede asignarse a una de las g poblaciones sobre la base de su puntuación discriminante. La media muestral \bar{X}_i tiene puntuación $a'\bar{X}_i$.

$x_0 \times (x_{01}, x_{02}, \dots, x_{0p})$, vector de observaciones sobre el individuo o . x_0 se asigna al grupo G_i si $|a'x_0 - a'\bar{X}_i| < |a'x_0 - a'\bar{X}_j|$ para todo $i \neq j$.

3. ANALISIS DE LA DEPENDENCIA ENTRE GRUPOS DE VARIABLES

3.1. Análisis de Correlaciones Canónicas

Para estudiar las relaciones de dependencia, así como el grado de las mismas, entre dos conjuntos de variables $X = (X_1, \dots, X_p)$ e $Y = (Y_1, \dots, Y_q)$, es apropiado el análisis de correlaciones canónicas. Se parte de la hipótesis de base de que los individuos constituyen un grupo homogéneo. Las correlaciones existentes entre las variables de los dos conjuntos se estudian a partir de combinaciones lineales de éstas. Las ponderaciones en las combinaciones lineales se obtienen a partir del criterio de *maximización de la correlación entre las variables canónicas*.

Modelo matemático de correlaciones canónicas

Se considera la variable vectorial (X, Y) donde $X = (X_1, \dots, X_p)$, $Y = (Y_1, \dots, Y_q)$, $p > q$.

El objetivo fundamental del análisis de correlaciones canónicas es:

Siendo $a' = (a_1, a_2, \dots, a_p)$ y $b' = (b_1, b_2, \dots, b_q)$, encontrar combinaciones lineales $\eta = a'X = a_1X_1, \dots, a_pX_p$, $\phi = b'Y = b_1Y_1, \dots, b_qY_q$, tal que η y ϕ tengan la máxima correlación. Si tal correlación se nota por $\rho(a, b)$ se han de hallar los vectores a y b que maximizan la cantidad:

$$\begin{aligned} \rho(a, b) &= \frac{\text{Cov}(\eta, \phi)}{\sqrt{\text{Var}(\eta) \text{Var}(\phi)}} = \frac{\text{Cov}(a'X, b'Y)}{\sqrt{\text{Var}(a'X) \text{Var}(b'Y)}} = \\ &= \frac{a' \text{Cov}(XY) b}{((a' \text{Var}(X) a)(b' \text{Var}(Y) b))^{1/2}} \end{aligned}$$

con las condiciones de normalización $a' \text{Var}(X) a = 1$, $b' \text{Var}(Y) b = 1$, problema que consiste en obtener un óptimo condicionado.

Una vez halladas η y ϕ se buscan η^* y ϕ^* η^* y ϕ^* normalizadas y η^* y ϕ^* poseen correlación máxima.

En general, para calcular las $(k+1)$ -ésimas combinaciones lineales: $\eta = a'X$ $\phi = b'Y$ se debe resolver el problema:

Maximizar $a' \text{Cov}(XY) b$

Restringido a:

(1) $a' \text{Var}(X) a = 1$ (normalización de η)

(2) $b' \text{Var}(Y) b = 1$ (normalización de ϕ)

(3) $a' \text{Var}(X) a_i = 0$, $i = 1, 2, \dots, k$ incorrelación

entre η y η_1, \dots, η_k

(4) $a' \text{Cov}(XY) b_i = 0$, $i = 1, 2, \dots, k$ incorrelación

entre η y ϕ_1, \dots, ϕ_k

(5) $b' \text{Var}(Y) b_i = 0$, $i = 1, 2, \dots, k$ incorrelación

entre ϕ y ϕ_1, \dots, ϕ_k

(6) $b' \text{Cov}(XY) a_i = 0$, $i = 1, 2, \dots, k$ incorrelación

entre ϕ y η_1, \dots, η_k

La solución de este problema se resume en el siguiente teorema (Mardia, Kent y Bibby, 1979).

Teorema: Si $p \leq q$. Existen p pares de variables canónicas $(\eta_1, \phi_1), \dots, (\eta_k, \phi_k)$ con las siguientes propiedades:

1. Las variables η_1, \dots, η_k son mutuamente incorreladas, al igual que ϕ_1, \dots, ϕ_k .
2. Los cuadrados de las correlaciones η_1 y ϕ_1, η_2 y ϕ_2, \dots, η_p y ϕ_p son, respectivamente, máximos: $\rho_1^2 > \rho_2^2 > \dots > \rho_p^2$.
3. Las variables canónicas η_1, \dots, η_p y las correlaciones canónicas $\rho_1^2, \dots, \rho_p^2$ se obtienen de las relaciones:

$$\begin{aligned} \text{Det}(C_{12} C_{22}^{-1} C_{21} - \rho_i^2 C_{11}) &= 0 \\ C_{12} C_{22}^{-1} C_{21} a_i &= \rho_i^2 C_{11} a_i \quad \text{donde } C_{12} = \text{Cov}(XY) = C_{21}, C_{11} = \text{Var}(X), \\ C_{22} &= \text{Var}(Y) \quad \text{y } a_i = (a_{i1}, \dots, a_{ip})' \text{ es el vector que define la variable canónica.} \end{aligned}$$

$$\eta_i = \sum_{j=1}^p a_{ji} X_j$$

4. b_i se obtiene de la relación $b_i = \rho_i^{-1} C_{22}^{-1} C_{21} a_i, b_i = (b_{i1}, \dots, b_{iq})'$ es el vector que define la variable canónica

$$\phi_i = \sum_{j=1}^q b_{ji} Y_j$$

3.2. Medidas de asociación entre conjuntos de variables

El coeficiente de correlación canónica es invariante a transformaciones no singulares de los conjuntos de variables. Esta es una propiedad conveniente, pero presenta una propiedad no deseable: si un par de variables, una de cada conjunto, están altamente correlacionadas con cada una de las otras, la correlación canónica se aproxima a 1 y esto no refleja necesariamente la correlación de forma apropiada.

Con el fin de resolver este problema se han introducido medidas alternativas para representar la asociación entre cualesquiera conjuntos de variables. Generalmente, tales medidas se basan en la asociación dentro de un conjunto de variables.

Medidas de asociación basadas sobre correlaciones canónicas se deben a Rozeboom (1967), Serlin (1982), Cramer y Nicewander (1979), Khatri (1978), Schafle y Gillo (1974), Kristensen (1983), etc.

Se define la asociación como el grado de dependencia, o independencia, que existe entre dos o más variables.

3.2.1. Varianza generalizada

$X = (X_1, \dots, X_p)$ $D_x = \text{Det}(\text{Var}(X))$ —Determinante de la matriz de covarianzas—. A partir de D_x se define el Coeficiente de Desviación General C.D.G.

$$dx = \frac{D_x}{\prod_{i=1}^p \text{Var}(X_i)} = \text{Det}(\text{Corr}(X)) = \lambda_1, \lambda_2, \dots, \lambda_p. \text{ Siendo } \lambda_1, \lambda_2, \dots, \lambda_p \text{ los}$$

autovalores de R_{xx} , matriz de correlación de X . Se tiene $0 \leq d_x^2 \leq 1, \rho_x = \sqrt{1 - d_x^2}$

mide la *correlación dentro del conjunto X* (ρ_x es la correlación total existente entre todas las variables del sector X).

3.2.2. Coeficiente de Desviación Vectorial

Sea $Z = (X, Y)$. $D_z = D_{xy} = \text{Det} \begin{pmatrix} C_{xx} & C_{xy} \\ C_{yx} & C_{yy} \end{pmatrix}$; Hotelling (1936), definió como medida de asociación entre X e Y la cantidad $K_{xy} = \frac{D_{xy}}{D_x D_y}$ *coeficiente de desviación vectorial*, si $\rho_1^2, \dots, \rho_p^2$ son las correlaciones canónicas entre X e Y, entonces, $K_{xy} = \prod_{i=1}^p (1 - \rho_i^2)$, a partir de este coeficiente se define una medida generalizada para representar la asociación entre los conjuntos de valores X e Y, $R_{xy}^2 = 1 - K_{xy}$ (Rozeboom, 1967).
 $R_{xy}^2 = 1 - \prod_{i=1}^p (1 - \rho_i^2)$ *Coeficiente de correlación vectorial*.

Se tiene $R_{xy}^2 \geq C_1^2 \cdot R_{xy}^2$ tiene una propiedad no deseable: se aproxima a 1 cuando ρ_1^2 se aproxima a 1, independiente de los valores de $\rho_2^2, \dots, \rho_p^2$.

3.2.3. Coeficiente de Determinación General

$D_{xy}^2 = \frac{\sum_{i=1}^p \rho_i^2}{p}$ Srikantan (1970), Yanai (1974), Cramer, Nicewander (1979).

Es una generalización del coeficiente de determinación en análisis de regresión múltiple. Coxhed (1974), Schafle y Gillo (1974) propusieron una medida alternativa de asociación entre dos conjuntos de variables:

$$M_{x \cdot y} = 1 - \frac{p}{\sum_{i=1}^p \frac{1}{1 - \rho_i^2}}$$

4. CLASIFICACION DINAMICA

4.1. Fijado uno de los grupos de variables considerados, ejemplo $X^1 = (X_1^1, \dots, X_{p_1}^1)$, que por simplicidad se notará $X = (X_1, \dots, X_p)$, los datos pueden presentarse en una matriz tridimensional, $n \times p \times T$

$$\underline{X} = (X_{ijt})_{(i=1, \dots, n \quad j=1, \dots, p \quad t=1, \dots, T)}$$

La matriz anterior puede considerarse como una serie temporal de T matrices $n \times p$: $\underline{X}_t = (X_{ij(t)})_{(i=1, \dots, n \quad j=1, \dots, p)}$ sobre esta serie suelen plantearse dos cuestiones de interés: 1. Estudio de la similaridad o divergencia entre las matrices $\underline{X}_t = (X_{ij}(t))$ a lo largo del tiempo.

Leti (1979) introdujo medidas para tal situación. Se puede así conocer en qué tiempos t y t' ($t, t' = 1, \dots, T, t \neq t'$), los datos para los n individuos son más similares (a lo largo de T tiempos).

Estudio de la similaridad o divergencia entre las matrices $X^j = (X_{it})_{(i)}$ para cada variable ($j = 1, \dots, T$). Con este análisis es posible

conocer cuáles son las variables, j y j' ($j, j' = 1, \dots, p$ $j = j'$), para las cuales los individuos son más similares (a lo largo de T tiempos).

En ambos casos es preciso medir la similitud o divergencia entre matrices:

1. $\underline{X}_t = (X_{ij}(t))_{n \times p}$, $\underline{X}_{t'} = (X_{ij}(t'))_{n \times p}$
2. $\underline{X}_j = (X_{it}(j))_{n \times T}$, $\underline{X}_{j'} = (X_{it}(j'))_{n \times T}$.

Para medir tal divergencia Zani, S. (1983), definió el coeficiente Dv como sigue: X matriz $n \times p$, Y matriz $n \times p'$. Se calculan las matrices $Dx(d_{ii})$ de distancias entre los individuos, obtenida a partir de X y la matriz $Dy = (d_{ii})$ de distancias entre los individuos en la matriz Y .

$Dv(X, Y) = \|Dx - Dy\|$ norma euclídea de la matriz $Dx - Dy$. Dv mide la divergencia entre las matrices X e Y .

$$Dv(X, Y) = \|Dx - Dy\| = [\text{Traza} [(Dx - Dy)(Dx - Dy)]]^{1/2}$$

a) Dv es una función no decreciente de $|d_{ij}(t) - d_{ij}(t')|$, $i, j = 1, \dots, n$

b) $Dv(X, Y) = 0 \leftrightarrow Dx = Dy$.

Para el primer caso: (1.a) $\forall t, t'$ se calculan $\underline{Dt} = [d_{ij}(t)]_{(n \times n)}$ y $\underline{Dt}' = [d_{ij}(t')]_{(n \times n)}$

(1.b) $Dv(t, t') = \|Dt - Dt'\| = [\text{Traza} ((Dt - Dt')(Dt - Dt'))]^{1/2}$

Para el segundo caso: (2.a) $\forall j, j'$ se calculan $\underline{Dj} = [d_{it}(j)]_{(p \times p)}$ y $\underline{Dj}' = [d_{it}(j')]_{(p \times p)}$

(2.b) $Dv(j, j') = \|Dj - Dj'\| = [\text{Traza} ((Dj - Dj')(Dj - Dj'))]^{1/2}$

4.2. Es posible aplicar la metodología del apartado 4.1 al caso en que se consideran simultáneamente los L grupos de variables.

$$\underline{X}^l = (X_1^l, \dots, X_{p_l}^l), \dots, \underline{X}^L = (X_1^L, \dots, X_{p_L}^L)$$

Se puede entonces no sólo comparar el perfil multivariante en cada período de tiempo, sino también los distintos grupos de variables.

5. APLICACION DE LAS TECNICAS MULTIVARIANTES AL ANALISIS DINAMICO DE INDICADORES SOCIOECONOMICOS DE CASTILLA-LEON

A título de ejemplo, se usa parte de la metodología expuesta en los apartados anteriores.

Se consideran indicadores referidos a: Superficie y Suelo y Mercado de Trabajo en el período de tiempo comprendido entre 1979 y 1983, en Castilla-León. Fuente: Anuarios «El País», 1982, 1983 y 1984, editorial Prisa. Madrid.

Superficie y suelo (se consideran los años: 1979, 1980, 1981)

SS1: Superficie arable de secano (% del total de superficie provincial).

SS2: Superficie arable de regadío (ídem).

SS3: Pastizales y praderas (ídem).

SS4: Superficie forestal (ídem).

SS5: Otros usos del suelo (ídem).

Mercado de trabajo (se consideran los años: 1981, 1982, 1983)

MT1: Población activa (% de población de derecho censo 1981).

MT2: Población ocupada.

MT3: Población ocupada en agricultura (% de población ocupada).

MT4: Población ocupada en industria (idem).

MT5: Población ocupada en construcción (idem).

MT6: Población ocupada en servicios (idem).

MT7: paro encuesta población activa (% de población activa).

MT8: Parados que buscan primer empleo (% de MT7).

MT9: Paro registrado octubre 1981 (% de población activa).

Se obtienen seis matrices de datos de individuos por variables:

a) *Superficie y suelo*. (X_{ijt}) $i=1, \dots, 9$ $j=1, \dots, 5$ $t=1, 2, 3$ t_1 : 1979 t_2 : 1980 t_3 : 1981 $n = 9$ provincias que integran Castilla-León (Ávila, Burgos, León, Palencia, Segovia, Soria, Valladolid y Zamora) $p = 5$ variables-indicadores de superficie y suelo.

b) *Mercado de trabajo*. (X_{ijt}) $i=1, \dots, 9$ $j=1, \dots, 9$ $t=1, 2, 3$ t_1 : 1981 t_2 : 1982 t_3 : 1983 (tercer trimestre) $n = 9$ provincias que integran Castilla-León $p = 9$ variables indicadores de mercado de trabajo.

Con estos datos como base estadística de partida se divide el análisis que nos proponemos en cuatro partes:

1.^a Reducción de dimensionalidad

Para analizar las relaciones de interdependencia dentro de cada uno de los grupos de variables considerados en los tres períodos de tiempo disponibles para cada uno, se realiza un análisis de componentes principales con el doble objetivo de encontrar la estructura factorial latente que nos permita la visualización en unos pocos planos de la evolución dinámica de las provincias en base a los indicadores socioeconómicos medidos sobre ellas, y de aprovechar para subsiguientes análisis la ortogonalidad que caracteriza a las componentes principales. Las componentes principales se obtienen a partir de la matriz de correlación.

1.^a Superficie y suelo

En 1979 se observa (tabla 1.a) que con sólo dos componentes principales se explica el 75,45% de la variabilidad conjunta. Se obtiene así un mapa indicativo de uso de superficie y suelo (figura 1), con pérdida de muy poca información. En matriz de porcentajes de dependencia (tabla 1.b) se observa que la 1.^a componente principal, F1, está fuertemente correlacionada con la superficie arable, más con la de

TABLA 1.a

AÑO 1979

C.P.	Varianza	(1)		(2)		Matriz	Porcentajes C.PF1	Dependencia C.PF2
		Varianza expl.	Varianza acum.	Varianza expl.	Varianza acum.			
F1	2.605	52.091	52.091	SS1	—86.954	—1.057		
F2	1.168	23.367	75.457	SS2	—42.778	9.064		
F3	0.674	13.489	88.946	SS3	40.160	42.059		
F4	0.534	10.676	99.622	SS4	71.818	0.197		
F5	0.019	0.378	100.000	SS5	18.741	—64.455		

TABLA 1.b

TABLA 1.c

TABLA 1.d

AÑO 1980

C.P.	Varianza	(1)		(2)		Matriz	Porcentajes C.PF1	Dependencia C.PF2
		Varianza expl.	Varianza acum.	Varianza expl.	Varianza acum.			
F1	2.668	53.360	53.360	SS1	-89.651	-1.096		
F2	1.149	22.988	76.348	SS2	-42.759	8.401		
F3	0.677	13.541	89.889	SS3	40.656	44.876		
F4	0.505	10.107	99.996	SS4	71.364	0.134		
F5	0.000	0.004	100.000	SS5	22.366	-60.433		

TABLA 1.e

TABLA 1.f

AÑO 1981

C.P.	Varianza	(1)		(2)		Matriz	Porcentajes C.PF1	Dependencia C.PF2
		Varianza expl.	Varianza acum.	Varianza expl.	Varianza acum.			
F1	2.721	54.422	54.422	SS1	-89.662	-0.632		
F2	1.113	22.267	76.689	SS2	-46.384	4.803		
F3	0.664	13.282	89.971	SS3	43.750	41.994		
F4	0.501	10.016	99.987	SS4	70.733	0.039		
F5	0.001	0.013	100.000	SS5	21.579	-63.866		

(1) % varianza explicada por cada factor.

(2) % varianza acumulada por las K primeras componentes principales.

El método de Kaiser retiene las de varianza mayor que uno.

secano que con la de regadío, y que tal correlación es negativa. En sentido positivo presenta alta correlación con las variables pastizales y praderas y superficie forestal. Esta componente principal recoge la contraposición entre superficie arable y no arable. Fundamentalmente, entre arable de secano y forestal.

La situación en 1980 es muy similar, las dos primeras componentes principales explican el 76,34 por 100 de la variabilidad (tabla 1.c). El significado de las componentes es el mismo (tabla 1.d).

Igual situación se presenta en 1981, las dos primeras componentes principales explican el 76,68 por 100 de la variabilidad total (tabla 1.e) y las componentes con igual significado que en los años anteriores (tabla 1.f).

3.^a Mercado de trabajo

Para el año 1981 (tabla 2.a), se observa que con tres factores (los retenidos por el método de Kaiser) se explica el 88 por 100 de la variabilidad total. Consideramos (figura 2) dos mapas que representan la situación provincial del mercado de trabajo. El primer mapa, componente F1 y F2, con el 75,46 por 100 de la información total, y el segundo, componentes F1 y F3, con el 58,60 por 100. En la matriz de porcentajes de dependencia (tabla 2.b), se observa que la primera componente principal positiva y fuertemente correlacionada con MT3, población ocupada en la agricultura, seguida en correlación con población ocupada, y negativa y fuertemente

TABLA 2.a

TABLA 2.b

AÑO 1981

C.P.	Varianza	(1)		Matriz	Porcentajes Dependencia		
		Var. explic.	Var. acumul.		C.PF1	C.PF2	C.PF3
F1	4.142	46.021	46.021	MT1	25.624	-61.408	7.162
F2	2.650	29.441	75.462	MT2	56.008	-34.538	7.083
F3	1.132	12.582	88.044	MT3	82.224	10.007	-2.517
F4	0.824	9.159	97.202	MT4	-15.008	-31.944	4.897
F5	0.133	1.483	98.685	MT5	-58.501	36.677	0.011
F6	0.079	0.882	99.567	MT6	-85.408	-0.600	1.567
F7	0.036	0.400	99.967	MT7	-42.628	-41.328	-12.059
F8	0.003	0.032	99.999	MT8	-7.581	10.901	77.806
F9	0.000	0.001	100.000	MT9	-41.215	-37.569	-0.236

TABLA 2.c

TABLA 2.d

AÑO 1982

C.P.	Varianza	(1)		Matriz	Porcentajes Dependencia		
		Var. explic.	Var. acumul.		C.PF1	C.PF2	C.PF3
F1	4.766	52.949	52.949	MT1	8.533	-87.382	1.487
F2	2.271	25.226	78.175	MT2	30.053	-65.594	0.068
F3	0.942	10.463	88.638	MT3	91.015	4.773	-1.468
F4	0.454	5.047	93.685	MT4	-48.101	-20.054	24.665
F5	0.732	4.133	97.818	MT5	-58.715	20.174	0.693
F6	0.174	1.935	99.735	MT6	-66.978	-0.004	-17.509
F7	0.021	0.238	99.992	MT7	-66.723	-0.806	-12.795
F8	0.000	0.003	99.995	MT8	-44.035	25.700	-13.437
F9	0.000	0.005	100.000	MT9	-62.459	-2.582	22.682

TABLA 2.e

TABLA 2.f

AÑO 1983

C.P.	Varianza	(1)		Matriz	Porcentajes Dependencia		
		Var. explic.	Var. acumul.		C.PF1	C.PF2	C.PF3
F1	4.324	48.041	48.041	MT1	18.801	-64.612	3.666
F2	2.254	25.045	73.086	MT2	65.105	-30.029	-0.357
F3	0.988	10.980	84.066	MT3	75.148	18.270	-3.574
F4	0.943	10.482	94.547	MT4	-42.542	-40.777	-0.146
F5	0.367	4.076	98.624	MT5	-52.459	22.461	12.152
F6	0.119	1.325	99.949	MT6	-64.685	-4.057	14.090
F7	0.003	0.039	99.987	MT7	-61.881	-10.199	-17.997
F8	0.001	0.007	99.994	MT8	0.720	-34.941	22.217
F9	0.001	0.006	100.000	MT9	-51.023	-0.051	-24.613

(1) % varianza explicada por cada factor.

(2) % varianza acumulada por las K primeras componentes principales.

El método de Kaiser retiene las de varianza mayor que uno.

con MT6, población ocupada en servicios, seguida de población ocupada en construcción y paro. Esta componente principal contrapone «población ocupada y población agrícola» a «población ocupada en servicios y construcción y paro».

La segunda componente principal tiene su mayor correlación con MT1, MT7, MT9 y MT2 en sentido negativo y MT5 en sentido positivo. Contraponiendo «población activa y paro» a «ocupación en construcción».

La tercera componente principal está correlacionada sobre todo con MT8, parados que buscan primer empleo.

La situación en 1982 es igual en cuanto a que tres componentes principales explican el 88,63 por 100 de la variabilidad, pero los porcentajes de dependencia sufren importantes variaciones. Aumenta la dependencia positiva de la primera componente principal con MT3, población ocupada en agricultura; disminuye su relación con población ocupada, aumenta la dependencia negativa de esta componente principal con MT7, paro, y disminuye con población ocupada en servicios. Se acentúa más el significado dado para el año 1981. La segunda componente principal aumenta su dependencia negativa con población activa y población ocupada. La dependencia de la tercera componente principal respecto a las variables es totalmente distinta.

Para el año 1983 se tienen unos porcentajes de dependencia más similares a 1981 que a 1982.

4.^a Clasificación

A continuación se realiza un análisis Cluster sobre los tres años, tanto para mercado de trabajo como para superficie y suelo, con el fin de agrupar las provincias en grupos tan homogéneos como sea posible. Para el análisis Cluster se ha usado el método jerárquico aglomerativo: media no ponderada. Se han considerado las distancias de Mahalanobis y la distancia Euclídea, pues, dadas las propiedades de tales distancias y la naturaleza de los datos tratados, nos parecen idóneas aquí.

Los dendogramas obtenidos, figura 3 y figura 4, nos permiten la observación dinámica de los conglomerados obtenidos.

3.^a Estudio de la dependencia entre grupos de variables

Como ejemplo de la técnica se realiza un análisis de correlaciones canónicas entre el grupo de variables referentes a Mercado de trabajo en 1981 y los referentes a superficie y suelo en el mismo año.

CORRELACIONES Y VARIABLES CANONICAS

1.^a Correlación canónica: 0.9995

1.^{as} Variables canónicas:

$$V_1 = -2.512 X_1 - 2.715 X_2 - 2.549 X_3 - 2.572 X_4 - 2.482 X_5$$

$$V^1 = -2.002 Y_1 - 3.952 Y_2 - 3.32 Y_3 - 7.472 Y_5 - 1.986 Y_6 + 0.038 Y^7 + 0.406 Y_8$$

2]ª *Correlación canónica*: 0.9995

2]ª *Variables canónicas*:

2.ª *Correlación canónica*: 0.9995

2.ª *Variables canónicas*:

$$U_2 = 0.179 X_1 - 0.02 X_2 + 0.27 X_4 + 0.232 X_5$$

$$V_2 = -0.398 Y_1 - 0.075 Y_2 - 0.199 Y_3 - 0.172 Y_5 + 0.48 Y_6 + 0.068 Y_7 - 0.154 Y_8$$

COEFICIENTES DE ASOCIACION

Coefficiente de Desviación Vectorial (C.D.V.). (Hotelling, 1936): 8.1784 10¹⁴.

Coefficiente de Correlación Vectorial (C.R.V.). (Rozeboom, 1967): 1.

Coefficientes de Determinación General (C.D.G.).

Srikantan (1970), Cramer y Nicewander (1979). $D_x \cdot y \times 0.98285$.

Se aprecia una asociación especialmente alta entre los dos grupos de indicadores.

4.ª *Análisis Cluster Dinámico*

Se calcula el Coeficiente Dv entre todos los años considerados tanto para Mercado de trabajo como para superficie y suelo.

Matrices de Coeficiente Dv

	Mercado de trabajo		Superficie y suelo	
	MT81	MT82	SS79	SS80
MT82	24.7073		SS80	3.7898
MT83	25.7607	26.1183	SS81	5.2273

Mercado de trabajo - Superficie y suelo

	MT81	MT82	MT83
SS79	54.8561	48.1943	59.0563
SS80	54.1838	47.9275	58.354
SS81	53.8901	47.7461	58.1008

PLANOS FACTORIALES
(Componentes Principales)

SUPERFICIE Y SUELO

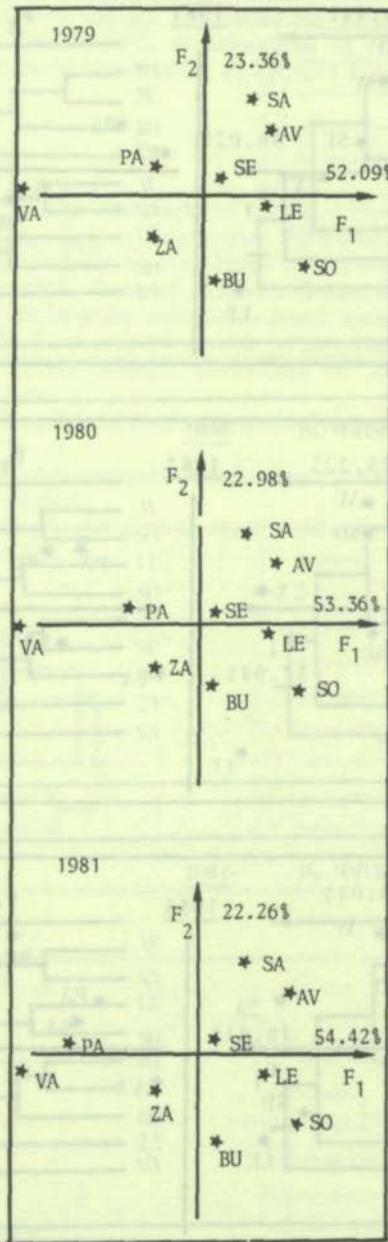


Figura 1

PLANOS FACTORIALES - MERCADO DE TRABAJO
(Componentes Principales)

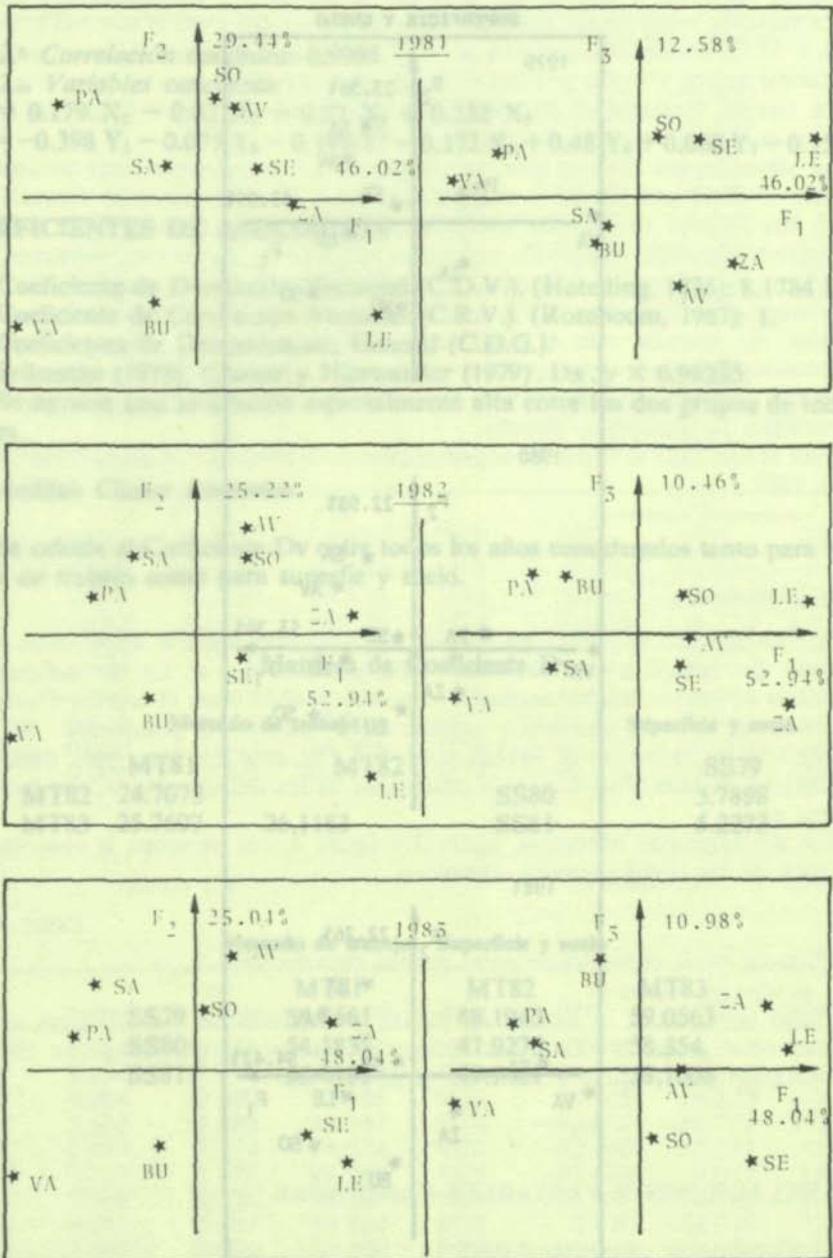


Figura 2

DENDOGRAMAS - SUPERFICIE Y SUELO
 (Cluster)

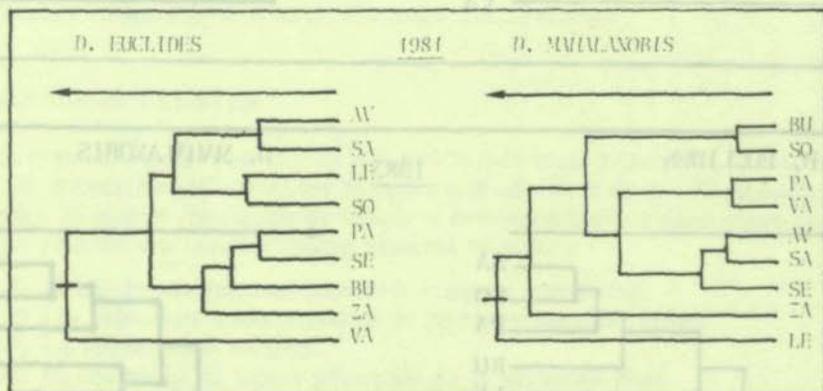
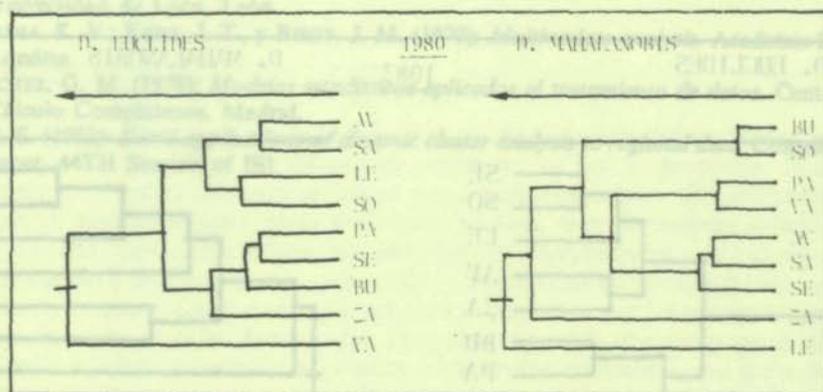
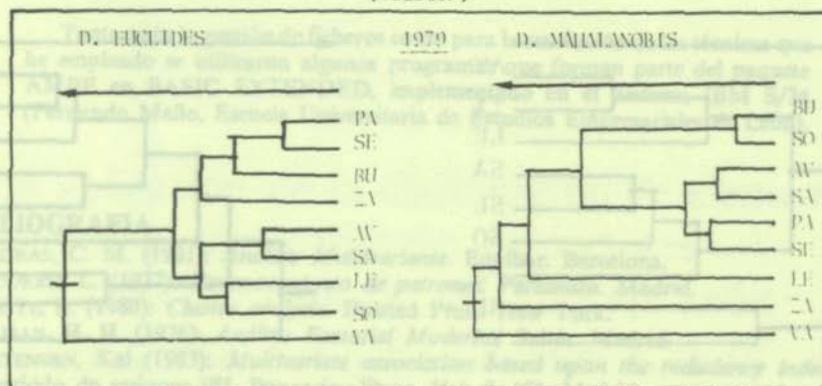
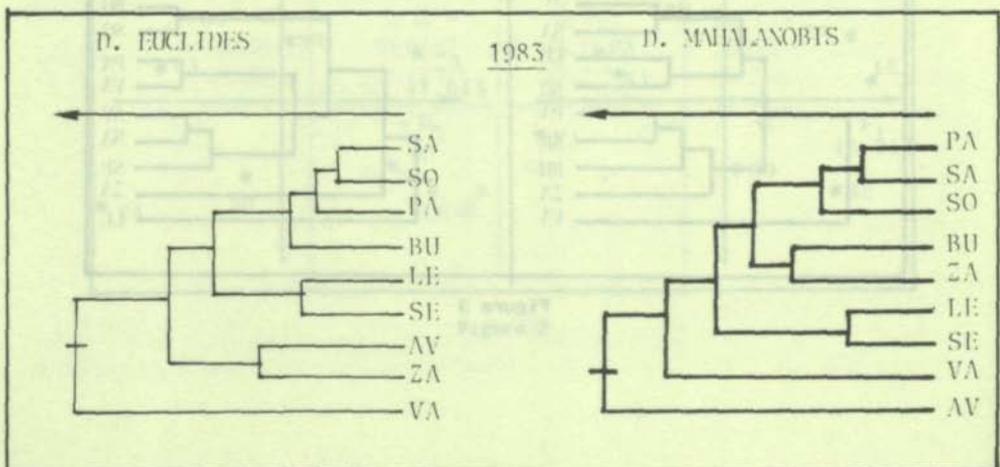
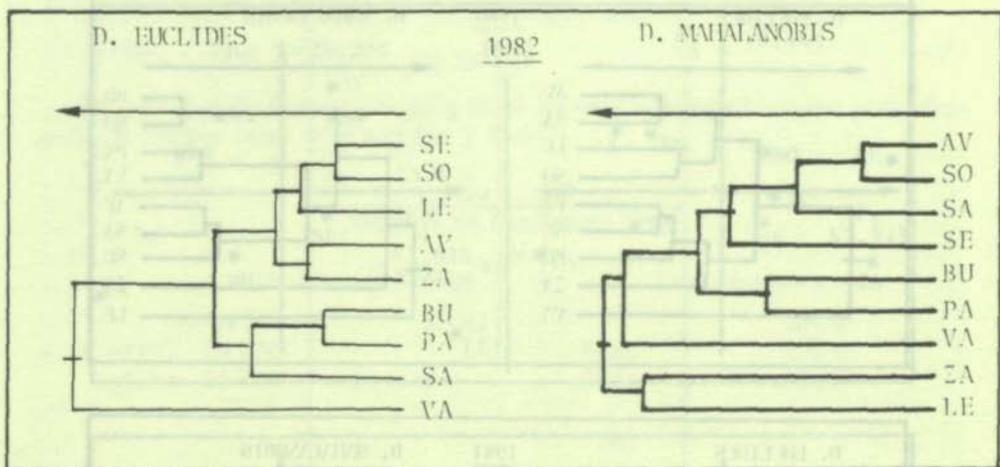
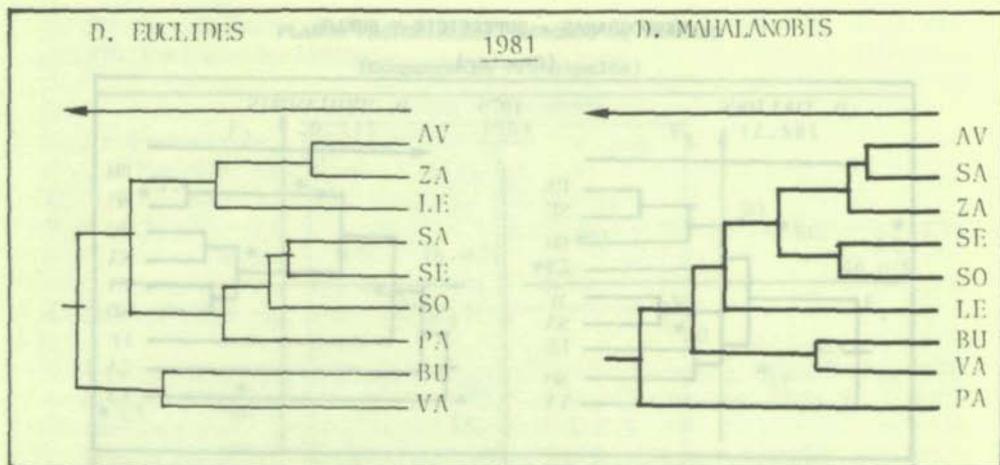


Figura 3

DENDOGRAMAS - MERCADO DE TRABAJO

(Cluster)



NOTA

Tanto para la gestión de ficheros como para la resolución de las técnicas que he empleado se utilizaron algunos programas que forman parte del paquete AMBE en BASIC EXTENDED, implementado en el Sistema IBM S/34 (Fernando Mallo, Escuela Universitaria de Estudios Empresariales de León).

BIBLIOGRAFIA

- CUADRAS, C. M. (1981): *Análisis Multivariante*. Eunibar. Barcelona.
- ESCUADERO, L. (1977): *Reconocimiento de patrones*. Paraninfo. Madrid.
- EVERITT, B. (1980): *Cluster analysis*. Halsted Press. New York.
- HARMAN, H. H. (1976): *Análisis Factorial Moderno*. Saltés. Madrid.
- KRISTENSEN, Kai (1983): *Multivariate association based upon the redundancy index*. 44 periodo de sesiones ISI. Ponencias libres. Vol. 2. ISI. Madrid.
- MALLO FERNÁNDEZ, F. (1984): *Análisis Estadísticos de Datos Multivariantes*. ICE. Universidad de León. León.
- MARDIA, K. V.; KENT, J. T., y BIBBY, J. M. (1979): *Multivariate analysis*. Academic Press. Londres.
- SÁNCHEZ, G. M. (1978): *Modelos estadísticos aplicados al tratamiento de datos*. Centro de Cálculo Complutense. Madrid.
- ZANI, S. (1983): *Some applications of dynamic cluster analysis to regional data*. Contributed paper. 44TH Session of ISI.

1. ANALISIS CLUSTER

En nuestro trabajo¹ partimos de una matriz individuos x variables, de dimensión 48 X 26. Siendo los individuos los 48 sectores productivos de la TIO de León y las variables 26 índices resultantes de aplicar el correspondiente análisis input-output, y cuyo objetivo era resolver cuatro aspectos básicos:

- 1.º) El empleo de recursos naturales e inputs energéticos.
- 2.º) Las relaciones intersectoriales de primer y segundo orden.
- 3.º) La dependencia exterior.
- 4.º) El contenido de inputs primarios en la demanda final.

¹ Esta investigación corresponde a una de las partes de nuestro trabajo más amplio de aplicación de técnicas de Análisis Estadístico para la selección, ordenación y estudio de la estructura productiva de la actividad turística en las zonas de alta montaña y áreas protegidas. Realizado en el año 1984 y 85 en la Escuela Universitaria de Estudios Empresariales de León.

Una aplicación de la clasificación de elementos espúreos al agrupamiento de sectores productivos: el caso de las TIO en León

por José Luis Placer Galán y Fernando Mallo Fernández

1. INTRODUCCION

El Análisis Cluster es una de las Técnicas del Análisis Estadísticos Multivariante más avanzada por todas las disciplinas científicas, ya que su propósito, dado un conjunto de I individuos caracterizados por J variables se trata de clasificarlos en grupos en base a sus «parecidos» o «disimilaridades», es perfectamente aplicable en muy diversos campos científicos. Sin embargo, este agrupamiento de individuos se va realizando a distintos niveles —más altos a medida que las semejanzas son menos fuertes—, lo que obliga a cortar por un nivel si queremos que los grupos obtenidos tengan un cierto sentido diferenciador. Para ello, es posible que como resultados de este corte aparezcan individuos aislados —elementos espúreos—, no incluidos en ninguno de los grupos obtenidos. En estas circunstancias es preciso aplicar una técnica diferente para conocer en cuál de los grupos formados se incluiría el (los) individuo(s) aislado(s): el Análisis Factorial Discriminante.

2. ANALISIS CLUSTER

En nuestro trabajo¹ partimos de una matriz individuos x variables, de dimensión 48×26 . Siendo los individuos los 48 sectores productivos de la TIO de León y las variables 26 índices resultantes de aplicar el correspondiente análisis input-output, y cuyo objetivo era conocer cuatro aspectos básicos:

- 1.º) El empleo de recursos naturales e inputs energéticos.
- 2.º) Las relaciones intersectoriales de primer y segundo orden.
- 3.º) La dependencia exterior.
- 4.º) El contenido de inputs primarios en la demanda final.

¹ Esta comunicación corresponde a una de las partes de nuestro trabajo más amplio de aplicación de diversas técnicas de Análisis Multivariante sobre la economía leonesa y titulado: «La estructura productiva de la economía leonesa: análisis factorial y agrupamiento sectorial». Realizado en el ordenador IBM S/34 de la Escuela Universitaria de Estudios Empresariales de León.

A partir de estos datos, y con el objetivo de establecer una estructura de grupos sectoriales —Cluster—, que se ajuste a la información disponible sobre cada individuo-sector, se tomó como base de partida una ausencia total de Clusters previamente definidos, procurando formarlos de tal modo que el *grado de asociación natural* sea alto entre los sectores de un mismo conglomerado y bajo entre los de distintos conglomerados. Para medir la divergencia entre los sectores se consideró la distancia de Mahalanobis entre ellos.

Siendo $I = O_1, O_2, \dots, O_{48}$ el conjunto de los 48 sectores, la distancia de Mahalanobis (D_M) entre los elementos de I se define como:

$$D_M: I \times I \rightarrow R^+$$

$$(O_i, O_j) \rightarrow D_M(O_i, O_j) = (\bar{X}_i - \bar{X}_j)' S^{-1} (\bar{X}_i - \bar{X}_j)$$

en donde S^{-1} es la matriz inversa de la matriz S ; matriz de varianzas-covarianzas de las variables (X_1, X_2, \dots, X_{26}), 26 índices del análisis input-output.

$\bar{X}_i = (X_{i1}, \dots, X_{i26})$ es el perfil multivariante para el sector O_i .

$\bar{X}_j = (X_{j1}, \dots, X_{j26})$ es el perfil multivariante para el sector O_j .

$$S = (S_{ij}) = \text{Cov}(X_i, X_j) = \frac{1}{48} \sum_{k=1}^{48} |X_{ki} - \bar{X}_{ki}| |X_{kj} - \bar{X}_{kj}| \quad \bar{X}_i = \frac{1}{48} \sum_{k=1}^{48} X_{ki}$$

La distancia de Mahalanobis presenta las siguientes propiedades:

1. $D_M(O_i, O_j) \geq 0$
2. $D_M(O_i, O_i) = 0$
3. $D_M(O_i, O_j) \leq D_M(O_i, O_k) + D_M(O_k, O_j)$
4. $D_M(O_i, O_j) = D_M(O_j, O_i)$
5. $D_M(O_i, O_j) = 0 \leftrightarrow O_i = O_j$

Es decir, D_M es una distancia métrica. Pero, además, verifica (véase Escudero, L., 1977):

6. D_M es invariante por transformaciones lineales no singulares de las variables. En particular, es invariante a cambios de escala.
7. D_M tiene en cuenta la interdependencia de las variables.
8. D_M no crece al añadir más variables.
9. D_M es aditiva para características independientes.

Todas estas propiedades la convierten en una buena medida de la divergencia entre los sectores productivos, dado el tipo de datos que consideramos.

A partir de la matriz inicial de datos-sectores productivos por índices del análisis input-output:

	X_1	X_2	...	X_{26}
O_1				
O_2				
.				
.				
O_{48}				

(X_{ij}): resultado de la observación del índice X_j sobre el sector O_i

Se obtiene la matriz de distancias $D = (D_M(O_i, O_j)) \quad i=1, \dots, 48 \quad j=1, \dots, 48$, siendo $D_M(O_i, O_j)$ la distancia entre los individuos O_i y O_j .

El algoritmo de clasificación que se consideró es un método jerárquico aglomerativo (Everit, B., 1974), cuya operativa es la siguiente:

PASO 1: Se comienza con 48 conglomerados, cada uno de los cuales consiste en un solo individuo. Se etiquetan los conglomerados así formados con los números 1 a 48.

PASO 2: Se busca en la matriz de distancias un valor mínimo, que corresponde al par de conglomerados C_i y C_j más semejantes.

PASO 3: Se reduce el número de conglomerados en 1 mezclando los conglomerados C_i y C_j . Se etiqueta el nuevo conglomerado y los restantes, borrando de la matriz de desemejanza inicial la fila y la columna correspondientes al conglomerado C_j .

PASO 4: Se ejecutan los pasos 2 y 3 un total de $(n-1)$ veces hasta que los sectores estén todos en un conglomerado.

Las uniones en cada etapa se realizan entre aquellos conglomerados que minimizan la función $d(C_{kj}, C_m) = 1/2 d(C_k, C_m) + 1/2 d(C_j, C_m)$ ($d(C_{kj}, C_m)$, distancia del grupo (kj) con respecto al grupo m).

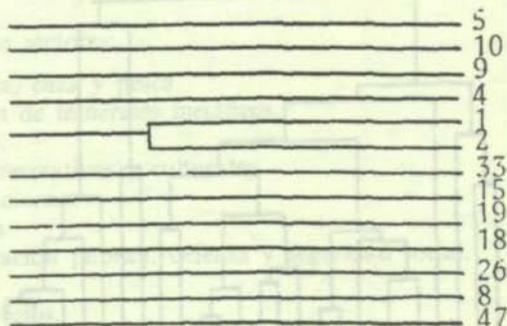
(Estrategia de la distancia promedio no ponderada, «Weighted arithmetic average» —Sokal y Michener, 1958; Sneath y Sokal, 1973—).

Dado que D_M es distancia métrica, cumple la propiedad de desigualdad ultramétrica: $D_M(O_i, O_j) \leq \text{Máx } D_M(O_i, O_t), D_M(O_j, O_t) \quad \forall O_i, O_j, O_t \in I$.

Por tanto, por el Teorema Fundamental de Clasificación Jerárquica, es posible construir un dendograma asociado a la matriz de distancias y al método aglomerativo considerado. Virville, M. —véase Benzecri, J. P., 1980, pág. 181—, ha demostrado que la ultramétrica asociada a una jerarquía construida por agregación siguiendo la distancia promedio verifica que: «En el conjunto de todas las ultramétricas es, al menos localmente, la más próxima a la métrica inicial. (Considerando la distancia entre dos métricas D y D^* como $[\sum D(O_i, O_j) - D^*(O_i, O_j)]^{1/2}$).»

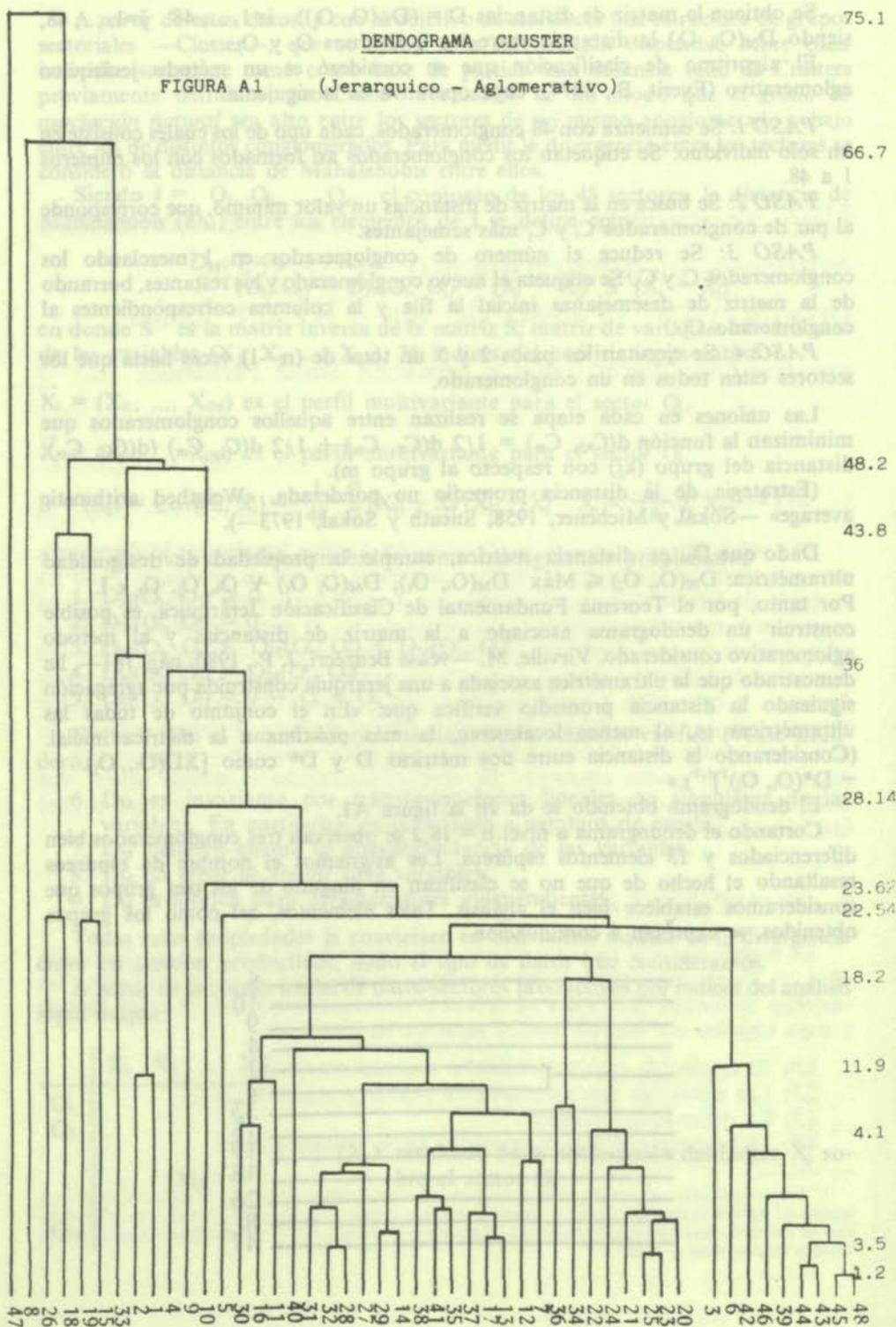
El dendograma obtenido se da en la figura A1.

Cortando el dendograma a nivel $h = 18,2$ se observan tres conglomerados bien diferenciados y 13 elementos espúreos. Les asignamos el nombre de espúreos resaltando el hecho de que no se clasifican en ninguno de los tres grupos que consideramos establece bien el análisis. Tales elementos, así como los grupos obtenidos, se expresan a continuación.



DENDOGRAMA CLUSTER

FIGURA A1 (Jerárquico - Aglomerativo)



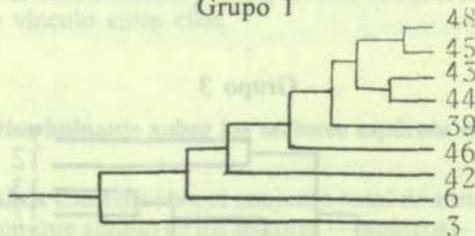
Nombre de los sectores:

47. Servicio doméstico.
8. Refinerías de petróleo.
26. Otras industrias alimentarias.
18. Construcción de maquinaria.
19. Aceites comestibles.
15. Industria química.
33. Construcción.
2. Producción ganadera.
1. Producción agrícola.
4. Minería del carbón.
9. Energía eléctrica.
10. Producción y distribución de agua y gas.
5. Derivados del carbón: coquerías y aglomerados.

La presencia en este grupo de sectores espúreos de sectores, como la construcción (primer sector polarizador de la economía leonesa, productor del mayor volumen de demanda final, así como uno de los mayores generadores de empleo), la producción agrícola y ganadera (actividades cuyo volumen de exportaciones, demanda final y output total, así como empleo, las configuran como eje básico en la economía leonesa), la industria química y la de aceites comestibles (sectores técnicamente desarrollados en el aparato productivo provincial y receptores de un gran volumen de importaciones, así como integrados entre los sectores estratégicos), parece indicarnos que las actividades productivas de mayor peso específico en la provincia de León se encuentran completamente desarticuladas del resto del aparato productivo provincial.

CLUSTERS OBTENIDOS:

Grupo 1

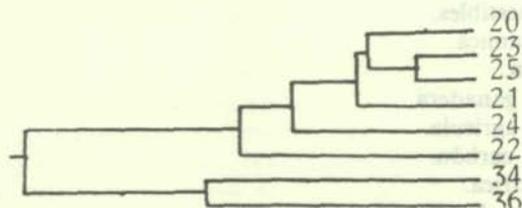


Nombre de los sectores:

3. Silvicultura, caza y pesca.
6. Extracción de minerales metálicos.
42. Alquileres.
46. Servicios recreativos y culturales.
39. Comunicaciones.
44. Enseñanza.
43. Administración pública, defensa y seguridad social.
45. Sanidad.
48. Otros servicios.

Resulta interesante observar cómo se han integrado rápidamente un bloque de actividades terciarias que configuran lo que se podría denominar servicios diversos en la economía leonesa.

Grupo 2

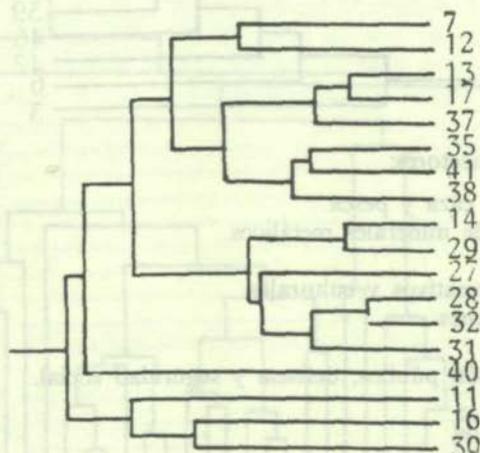


Nombre de los sectores:

- 36. Hostelería.
- 34. Comercio.
- 22. Fabricación de productos de molinerías.
- 24. Industria del azúcar.
- 21. Industria láctea.
- 25. Bebidas.
- 23. Industria del pan, bollerías, pastelerías y galletas.
- 20. Industrias cárnicas.

En este nuevo agrupamiento sectorial aparecen claramente diferenciados dos conglomerados: por un lado, una serie de industrias de la alimentación y, por el otro, las actividades del comercio y la hostelería. De esta forma queda confirmada la existencia de estrechos vínculos entre actividades cuyas relaciones a priori parecen naturales.

Grupo 3



Nombre de los sectores:

30. Pasta papelera y manufactura de papel y cartón.
16. Metálicas básicas.
11. Industria del cemento.
40. Instituciones financieras y seguros.
31. Editorial e imprenta.
32. Otras industrias manufactureras.
28. Confección, cuero y calzado.
27. Industria textil.
29. Preparado de madera y muebles.
14. Otros materiales de construcción.
38. Otros transportes.
41. Servicios prestados a las empresas.
35. Reparación y recuperación de productos.
37. Transporte ferroviario.
17. Fabricación de productos metálicos.
13. Industria del vidrio.
12. Derivados del cemento.
7. Otras extracciones.

Finalmente, en este grupo se encuentran presentes la mayor parte de las actividades industriales manufactureras, así como ciertos servicios de asistencia al sector secundario. No obstante, resulta evidente la presencia de tres subgrupos claramente diferenciados, a saber: por un lado, se aprecia una estrecha relación entre el sector del transporte, el de fabricación de productos metálicos y la industria del vidrio con los servicios de asistencia industrial; por otro lado, quedan articuladas una serie de actividades industriales que, en principio, parece que deberían tener poca relación entre sí, como es el caso de las artes gráficas, la confección, cuero y calzado, la industria textil, el sector de la madera y mueble y otras industrias manufactureras y de la construcción; por fin, el resto de los sectores del grupo tienen un menor grado de vínculo entre ellos.

Análisis Factorial Discriminante sobre los sectores espúreos obtenidos a partir del análisis Cluster

Realizado el Análisis Cluster sobre el conjunto total de sectores productivos nos hemos encontrado con que alguno de los sectores —espúreos— no están clasificados de forma «suficientemente clara». El problema de la asignación de estos sectores a un determinado grupo —a aquel «más próximo»— cae dentro del campo de acción del Análisis Discriminante Decisional, pues es precisamente el cometido de este análisis la asignación o atribución de uno o varios elementos a clases ya establecidas.

A partir del teorema de Neyman-Pearson, el problema de discriminación decisional —ADISDE—, de una forma muy general, puede plantearse en los siguientes términos:

Sean R_1, \dots, R_k , k regiones de R^p , (p número de variables consideradas). El objetivo del ADISDE es asignar un individuo a uno de k grupos considerados (G_1, \dots, G_k), sobre la base de los valores de un vector p -dimensional medido sobre él. Se trata de buscar una regla de decisión (Regla Discriminante).

$$d: \bigcup_{i=1}^k R_i \rightarrow \{G_1, \dots, G_k\}$$

que se optimiza en algún sentido $d(x) = G_i \leftrightarrow x \in R_i$

Esta situación es la respuesta formalizada a la pregunta: ¿a cuál de los k grupos parece más razonable asignar un individuo en función de una serie de valores que se miden sobre él?

Si existe información a priori acerca de a qué población es más probable que pertenezca un individuo, el problema consiste en un simple análisis teórico que se resuelve a través de la teoría de la Decisión, con reglas de asignación tales como la de máxima verosimilitud o la decisional de Bayes (Rao, C.R., 1973; Cacoullos, T., 1973; Mardia, K. V.; Kent, J. P., y Bibby, J. M., 1979).

Este no es nuestro caso, dado que no conocemos la distribución de las características observadas sobre los sectores productivos. Usaremos, por tanto, una *aproximación empírica* al ADISDE, donde no se asume ninguna forma particular para la distribución de los grupos de sectores productivos considerados. En este caso se busca una regla «sensible» para discriminar, resolviendo la clasificación a través de la construcción de funciones lineales de las variables originales: $Y=f(X_1, \dots, X_p) = a'(X_1, \dots, X_p)$, que definen las regiones $R_1, \dots, R_k \in R^p$, tal que $O_i \in G_i \leftrightarrow (x_{1i}, \dots, x_{pi}) \in R_i$. Entre estas funciones destacan los discriminantes lineales de Fisher y Wald-Anderson.

En nuestro problema se usan los discriminadores de Fisher, cuyo proceso de obtención es el siguiente:

Sean G_1, \dots, G_k k grupos para los que no se asume ninguna forma paramétrica particular para sus distribuciones.

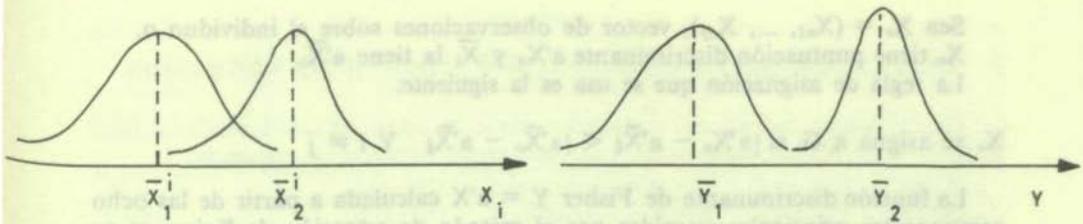
Sea X la matriz de datos $X = \begin{bmatrix} X^1 \\ \vdots \\ X^k \end{bmatrix}$ $X^i = (X_{i1}, \dots, X_{ip})$

La función discriminante de Fisher es

$$Y = a'X = \begin{bmatrix} a'X^1 \\ \vdots \\ a'X^k \end{bmatrix} = \begin{bmatrix} Y_1 \\ \vdots \\ Y_k \end{bmatrix}$$

El criterio de Fisher consiste en buscar la función Y que maximiza la razón

$$\frac{\text{Varianza entre grupos}}{\text{Varianza dentro de los grupos}}$$



Mediante la varianza entre los grupos de la cantidad $T^y = a^T x a$, T_x suma total de cuadrados para x . Se obtiene $T_y = a^T W a$ (W Matriz de sumas de cuadrados dentro de los grupos para X).

La varianza dentro de los grupos se mide por la cantidad $\sum_{i=1}^k n_i (Y_i - Y)^2 = a^T B a$ (B matriz de sumas de cuadrados entre los grupos para x).

El criterio de Fisher consiste en buscar el vector a que maximiza la razón $\frac{a^T B a}{a^T W a}$. La variable $Y = a^T X$ se llama también 1.^a variable canónica. Se tiene el siguiente resultado:

El vector a en la función discriminante lineal de Fisher es un autovector de $W^{-1}B$, correspondiente a su mayor autovalor.

El cálculo del vector a se efectúa a través del análisis canónico. En este análisis, a partir de la matriz de datos $X_{(n \times p)}$, matriz que se supone particionada en k grupos, se obtiene otra nueva matriz de datos con variables Dummy cero-uno, $Y_{(n \times (k-1))}$ donde

$$Y_{ij} = \begin{cases} 1 & \text{si } O_i \text{ está en el grupo } G_j \\ 0 & \text{en otros casos.} \end{cases}$$

$$\begin{aligned} i &= 1, \dots, n \\ j &= 1, \dots, k-1 \end{aligned}$$

Se demuestra que si $\text{Var}(X, Y) = \begin{pmatrix} C_{11} & C_{12} \\ C_{21} & C_{22} \end{pmatrix}$ entonces $nC_{11} = T$ «Matriz total de sumas de cuadrados». $nC_{12}C_{22}^{-1} C_{21} = B$ «Matriz de sumas de cuadrados entre grupos».

En el Análisis de Correlaciones Canónicas las variables canónicas $Y = a^T X$ se dan por $C_{11}^{-1} C_{12} C_{22}^{-1} C_{21} a_i = \lambda_i a_i$, es decir, por $T^{-1} B a_i = \lambda_i a_i$ o, equivalentemente, $W^{-1} B a_i = \{\lambda_i / (1 - \lambda_i)\} a_i$.

Se deduce, por tanto, que un análisis de correlaciones canónicas sobre las matrices X e Y anteriores conduce a las funciones discriminantes de Fisher, siendo éstas coincidentes con las variables canónicas.

Una vez que una función discriminante $Y = a^T X$ ha sido calculada, una observación X_0 puede asignarse a uno de los grupos sobre la base de su puntuación discriminante.

Sea $X_o = (X_{o1}, \dots, X_{op})$, vector de observaciones sobre el individuo o .
 X_o tiene puntuación discriminante $a'X_o$ y \bar{X}_i la tiene $a'\bar{X}_i$.
 La regla de asignación que se usa es la siguiente:

$$X_o \text{ se asigna a } G_i \text{ si } |a'X_o - a'\bar{X}_i| < |a'\bar{X}_o - a'\bar{X}_j| \quad \forall i \neq j$$

La función discriminante de Fisher $Y = a'X$ calculada a partir de las ocho componentes principales retenidas por el método de retención de Kaiser en un Análisis de Componentes Principales previo para conseguir la ortogonalidad es: $Y = -0.047 X_1 - 0.646 X_2 - 0.029 X_3 + 0.042 X_4 - 1.081 X_5 - 1.021 X_6 + 0.324 X_7 - 0.37 X_8$.

Ahora un sector de los considerados espúreos X_o se asigna a uno de los tres grupos de muestra sobre la base de su puntuación discriminante.

Las cantidades $|a'X_o - a'\bar{X}_i|$ para cada individuo espúreo y cada grupo que se obtuvieron se dan en la tabla siguiente:

	GRUPO 1	GRUPO 2	GRUPO 3
SECTOR 1	.1596	.1333	.2678
SECTOR 2	.089	.0627	.1971
SECTOR 4	.4689	.4952	.3608
SECTOR 5	.1755	.2017	.0673
SECTOR 8	.5816	.6078	.4734
SECTOR 9	.2258	.2521	.1177
SECTOR 10	.3582	.3845	.2501
SECTOR 15	.6275	.6538	.5193
SECTOR 18	.0035	.0227	.1117
SECTOR 19	.1142	.0879	.2223
SECTOR 26	.257	.2307	.3651
SECTOR 33	.2075	.2337	.0993
SECTOR 47	.0025	.0238	.1106

Indica a qué grupos se ha asignado el sector correspondiente.

BIBLIOGRAFIA

- CACOULLUS, T. Ed. (1973): *Discriminant analysis and applications*. Academic Press.
 CLIFORD, H. T., y STEPHENSON, W. (1975): *An introduction to numerical classification*. Academic Press.
 ESCUDERO, L. (1977): *Reconocimiento de patrones*. Paraninfo. Madrid.
 GILBERT, E. S. (1969): *Unequal variance-covariance matrices on Fisher linear discriminant function*. Biometrics.
 MARDIA, K. V.; KENT, J. P.; BIBBY, J. M. (1979): *Multivariate analysis*. Academic Press.
 TAKEUCHI, K.; YANAI, H., y MUKHERJEE, B. N. (1982): *The foundations of multivariate analysis*. Wiley.
 VAN RYZIN, J. Ed. (1977): *Classification and clustering*. Academic Press.

Ensayos sobre estimaciones de renta personal a nivel regional, comarcal y local en Andalucía. (Un método de posible aplicación generalizada)

por José Pérez Blanco

1. INTRODUCCION

El objeto del presente trabajo es efectuar una estimación de la renta personal disponible en las ocho provincias andaluzas para un amplio período: el comprendido entre los años 1962-1980.

Se trata de aplicar en nuestro estudio una metodología que ya utilizamos en otro trabajo anterior, donde se cifraba la misma variable, pero referida a los municipios andaluzes de más de 20.000 habitantes y tan sólo para el año 1980¹.

Dicha metodología consiste en correlacionar cifras de renta media a nivel nacional con determinados consumos o indicadores indirectos de nivel de vida. En aquel trabajo la correlación fue establecida entre renta media per cápita nacional y consumo de energía eléctrica para usos domésticos, obteniéndose un elevado coeficiente: 0,988.

En el presente estudio la correlación se establece entre la serie de renta personal a nivel nacional (años pares comprendidos entre 1962/1980) en pesetas constantes de 1980 y el parque nacional de vehículos turismos en el mismo período.

La metodología empleada no es, en modo alguno, novedosa. Ya fue utilizada, por vez primera, en 1969 por el Gabinete de Planificación del Ayuntamiento de Barcelona y fue empleada en diversas ocasiones por el autor, para estimar los ingresos medios personales de todos los Municipios de la provincia de Sevilla².

Se ha pretendido, de esta forma, emplear un método de bajo coste estadístico, cuya aplicación se encuentra al alcance de cualquier estudioso, aunque bien es sabido que, gracias a la constante labor del Gabinete de Estudios del Banco de Bilbao, se dispone de una amplia serie de renta media personal para todas las provincias españolas³.

¹ Se trata de un trabajo pendiente de publicación en la *Revista de Estudios Regionales*, en el momento de escribir el presente.

² Especialmente se ofrecen tales estimaciones en la Tesis Doctoral del autor *Las Haciendas Municipales en la provincia de Sevilla*, leída recientemente en la Facultad de C. Económicas de la Universidad de Sevilla, y calificada con sobresaliente cum laude.

³ Renta Nacional de España del Banco de Bilbao. Se dispone de series homogéneas entre 1955 y 1979 para todas las provincias españolas.

2. RESULTADO DE LA CORRELACION Y RECTA DE REGRESION

El coeficiente simple de correlación entre la renta personal media a nivel nacional y el parque nacional de turismos arrojó el siguiente resultado:

$$r = \frac{3.992,88}{\sqrt{394,413 \times 44.808,4}} = 0,951$$

El alto valor del coeficiente nos indica que existe una suficiente relación entre ambas variables y permite, en base a la misma, establecer el valor de la recta de regresión, que toma la expresión:

$$y = 10,149 x + 197,58$$

expresándose los resultados «y» (renta media personal disponible) en miles de ptas. del año 1980. La variable independiente «x» expresa el número de vehículos turismo por cada cien habitantes.

Como toda estimación basada en métodos indirectos, los resultados obtenidos deben tomarse con las necesarias precauciones, tanto en cuenta se trata de una metodología que sólo depara cuantificaciones aproximadas y que —fundamentalmente— adquiere una mayor relevancia en la posible comparación interprovincial e incluso con la media nacional calculada por el mismo procedimiento.

3. ESTADISTICA-BASE UTILIZADAS

El cuadro anexo núm. I recopila el número de turismos existentes en cada provincia de Andalucía y en toda la nación para los años pares, entre 1962 y 1980, así como para el conjunto de la región andaluza.

El incremento del parque fue muy rápido a partir de 1966, creciendo el ritmo relativo de aumento a partir de 1974.

En el cuadro anexo núm. II se comprenden las cifras de población de derecho de las provincias andaluzas, del conjunto nacional y del regional para los mismos años.

Poniendo en relación las cifras contenidas en ambos cuadros, se obtiene el núm. III (anexo), en el que se expresa el número de vehículos-turismos por cada 100 habitantes, para el mismo período temporal e idéntico ámbito espacial. En el mismo se observa, inmediatamente, cómo dicho indicador queda siempre por debajo —para el conjunto de Andalucía— de la media nacional y cómo —por lo general— sólo las provincias de Sevilla, Córdoba, Cádiz y Málaga quedan por encima del promedio regional. Estos cuadros se omiten en aras de la brevedad.

4. ESTIMACIONES DE RENTA PERSONAL DISPONIBLE

Aplicando los coeficientes del cuadro anexo III a la recta de regresión calculada y expresada anteriormente, donde tales coeficientes son los valores que toma la variable «x» en los diferentes años, se obtienen las estimaciones reflejadas en el cuadro núm. I.

CUADRO 1
RENTA PERSONAL DISPONIBLE (En ptas. de 1980)
Años pares entre 1962-1980

Provincias	1962	1964	1966	1968	1970
Almería	201.599	203.628	205.435	215.544	227.276
Cádiz	204.025	206.663	212.245	222.349	236.654
Córdoba	203.913	206.684	213.554	224.728	239.881
Granada	202.928	204.938	210.479	217.908	228.849
Huelva	202.675	204.380	208.977	217.685	230.696
Jaén	203.821	206.744	211.697	218.121	228.524
Málaga	204.603	208.256	215.675	227.875	244.915
Sevilla	207.069	210.885	217.847	230.046	251.400
ANDALUCÍA	204.339	207.242	213.403	223.409	238.663
ESPAÑA	212.022	218.760	230.696	247.919	269.292

Provincias	1972	1974	1976	1978	1980
Almería	241.555	258.961	277.777	294.686	318.190
Cádiz	252.972	272.398	287.510	302.774	323.823
Córdoba	255.236	276.386	296.502	314.800	340.447
Granada	239.667	253.226	266.725	279.553	297.994
Huelva	246.468	264.431	286.029	304.053	326.675
Jaén	236.248	246.589	257.865	268.562	287.185
Málaga	267.415	291.427	305.911	324.280	346.050
Sevilla	270.470	294.807	315.227	334.267	355.285
ANDALUCÍA	254.586	274.123	291.306	307.818	329.689
ESPAÑA	293.193	321.154	347.440	376.182	399.403

FUENTE: Elaboración propia a partir de la recta de regresión $y = 10,149x + 197,58$.

Al llegar a este punto debemos hacer algunas precisiones metodológicas que afectan a la calificación de los valores obtenidos. En primer término, por establecerse la correlación utilizando la renta media nacional para los diferentes años, pero expresadas en pesetas de valor constante de 1980, los resultados que reflejan el cuadro núm. 1 vienen necesariamente referidos también a valores monetarios de dicho año.

En segundo término, al compararse la renta media con indicadores de posesión de vehículos, cuya propiedad y uso denotan disposición neta para el gasto, pudieran equipararse los resultados, aproximadamente, a renta personal disponible, aunque con toda precisión no pueda mantenerse estrictamente dicha equiparación⁴.

Pocos comentarios explicativos pueden hacerse a las cifras del cuadro núm. 1, que no salten inmediatamente a la vista al efectuar su lectura y que no se refuercen acudiendo a la observación del cuadro núm. 2.

Para todo el período en estudio, la R.P.D. del conjunto de Andalucía se muestra por debajo de la media del país, y la diferencia entre las cifras que componen las

⁴ El Gabinete de Planificación del Ayuntamiento de Barcelona prefirió identificar los resultados de sus estimaciones con una magnitud distinta: «ingresos personales percibidos». Si tales ingresos se toman en neto, esto es, deduciendo impuestos directos, podríamos hacerlos equivalentes a R.P.D., ya que las restantes adiciones o sustracciones a la renta personal quedan absorbidas en el concepto «renta o ingresos percibidos». El autor de esta novedosa metodología es Fernando Aramburo Campoy.

series se hace cada vez más amplia a medida que avanza en la consideración temporal.

Para el año último —1980— la clasificación de las provincias andaluzas en orden decreciente de renta era el siguiente: Sevilla, Málaga, Córdoba, Huelva, Cádiz, Almería, Granada y Jaén.

En el transcurso de los diecinueve años aconteció un cambio sustancial en el ranking. En efecto: en el año de partida —1962— dicho orden era diferente: Sevilla, Málaga, Cádiz, Córdoba, Jaén, Granada, Huelva y Almería.

Mientras Sevilla y Málaga sostienen sus posiciones en cabeza, existen provincias que bajan puestos en la clasificación (Cádiz, Jaén y Granada), mientras otras suben en la misma (Almería, Huelva y Córdoba).

5. EL CRECIMIENTO DE LA R.P.D. EN TERMINOS RELATIVOS

Es posible obtener, utilizando los datos del cuadro núm. 1 anterior, cuál ha sido el ritmo de crecimiento de la renta en las ocho provincias, así como para el conjunto regional y nacional. A tal efecto, utilizaremos números índices, haciendo igual a cien, la renta de 1962, para cada uno de los ámbitos espaciales considerados. Así, el cuadro núm. 2, presenta —ordenadamente— el conjunto de tales índices de aumento.

Resulta de todo punto evidente cómo se hace cada vez más profunda la brecha entre el crecimiento de la renta en el conjunto de Andalucía y en el conjunto nacional; las diferencias se van agrandando año a año, pero se acelera la separación, especialmente, a partir del año 1972. Como hipótesis, cabe apuntar, para explicar este fenómeno, el peso cada vez menor de la agricultura en el componente de la renta, siendo Andalucía una región fundamentalmente agraria. Al fin y al cabo, el peso que sobre la agricultura española habían arrojado los Planes de Desarrollo hacía sentir sus efectos, ya que —sabido es— el desarrollo del país se financió gravitando el esfuerzo mayor sobre el sector primario, al mantenerse a toda costa precios bajos para los productos del campo.

Otra causa explicativa es, posiblemente, el menor grado de industrialización de Andalucía comparado con la media nacional y que la rezaga en el crecimiento del P.I.B.

Por otro lado, debe notarse cómo son las provincias que hicieron esfuerzos más notables por su industrialización, las que menos se diferencian de la media de crecimiento indicario nacional. Esto les ocurre a las provincias de Sevilla y Córdoba e incluso a la de Málaga; ésta apoyada por el fenómeno turístico que tan altamente le benefició en este orden de cosas.

Si fijamos nuestra atención en el diferente ritmo de crecimiento de la renta en las diferentes provincias, es fácil constatar cómo, en general, dicho ritmo fue muy débil, de forma particular hasta el año 1966. Según el orden decreciente de aumento porcentual, se pueden clasificar de la siguiente forma: Sevilla, Málaga, Córdoba, Huelva (provincias todas ellas con un incipiente nivel industrial), Cádiz, Almería, Granada y Jaén. Por cierto, que importante es percatarse del esfuerzo efectuado por Almería en el terreno de racionalizar su agricultura y que le valió mejorar sensiblemente su posición de partida. Por el contrario, el caso de Jaén, que pierde posición fuertemente, debe explicarse por los mismos motivos apuntados: su bajo nivel de industrialización, el fuerte peso de la agricultura en la composición de su renta y el escaso desarrollo del sector terciario en esta provincia.

CUADRO 2

CRECIMIENTO RELATIVO DE LA R.P.D.
Números índices: 1962 = 100

Provincias	1962	1964	1966	1968	1970	1972	1974	1976	1978	1980
Almería	100	101,00	101,90	106,92	112,74	119,82	128,45	137,78	146,17	157,83
Cádiz	100	101,29	104,02	108,98	115,99	123,99	133,51	140,92	148,40	158,71
Córdoba	100	101,35	104,72	110,21	117,64	125,17	135,54	145,41	154,38	166,96
Granada	100	100,79	103,72	107,38	112,77	118,10	124,79	131,44	137,76	146,85
Huelva	100	100,84	103,11	107,50	113,82	121,61	130,47	141,12	150,02	161,18
Jaén	100	101,43	103,86	107,01	112,12	115,90	120,98	126,51	131,76	140,90
Málaga	100	102,19	105,41	111,37	120,01	131,04	142,43	149,51	158,49	169,13
Sevilla	100	101,84	105,20	111,10	121,41	130,62	142,37	152,23	161,42	171,58
ANDALUCÍA	100	101,42	104,43	109,33	116,80	124,59	134,15	142,56	150,64	161,34
ESPAÑA	100	103,18	108,81	116,93	127,01	138,28	151,47	163,86	177,43	188,38

FUENTE: Elaboración propia a partir de los datos del cuadro núm. 1.

En definitiva, parece ser que Andalucía fue uno de los parientes pobres en la familia española y una de las que heredó en menor grado los frutos del desarrollo acontecido en la década de los sesenta y primeros años de la siguiente.

Es necesario percatarse del importante problema que presenta a nuestra Región, su retraso sostenido y ampliado, respecto a la renta media del país, ya que comparamos los datos de renta de Andalucía no con provincias puntales ni con las regiones más desarrolladas, sino —exclusivamente— con la media de la nación. Si la comparación se verificara con las regiones más ricas las diferencias serían, evidentemente, abismales.

En los diecinueve años que estudiamos la R.P.D. crece en Andalucía en un 61,34 por 100, lo que equivale a una media anual no acumulativa del 3,23 por 100. Para la media de España el aumento fue del 88,38 por 100, equivalente al 4,65 por 100. Aunque aquí no tratamos de encontrar explicaciones al subdesarrollo andaluz, ensayos que se han hecho con mayor autoridad por diferentes estudiosos, sí puede aducirse el carácter de «sociedad preindustrial» que configura a nuestra región, la excesiva presión demográfica sobre la agricultura y el empobrecimiento real de las rentas agrarias, unido a una descapitalización del agro, como, asimismo, el bajo desarrollo del sector de los servicios, único que en ciertas provincias como en Sevilla y Málaga, muestra un nivel comparativamente aceptable.

6. CIFRAS RELATIVAS RESPECTO A LA MEDIA NACIONAL

Para una más exacta comprensión del fenómeno del subdesarrollo andaluz, presentamos en el siguiente cuadro núm. 3 la versión porcentual del cuadro núm. 1, haciendo la R.P.D. igual a 100 para todos los años estudiados.

Debemos hacer una observación que creemos de la mayor importancia para explicar el aumento que experimentan los índices —de forma generalizada— entre 1978-80, cuyo fenómeno es anormal respecto al decrecimiento sostenido del indicador para toda la serie temporal. Dicho aumento (1978-80) pudiera indicar una recuperación de posición de la Región, que creemos no se corresponde con las crecientes cifras de desempleo que arroja Andalucía, ni con la noción intuitiva que se tiene del deterioro económico —aún sostenido— de la Región. Creemos que el fenómeno tiene su origen en las imperfecciones del método estadístico utilizado y en las cifras de renta media nacional tomadas para 1980, que proviene —no de cifras definitivas—, sino de las provisionales ofrecidas por el Banco de Bilbao, en su Informe de 1982. La cifra definitiva media nacional parece haber sido algo más elevada de la tomada para nuestros cálculos, y si así es, una corrección, aunque superficial, pudiera llevarnos a valores prácticamente estabilizados de los indicadores ofrecidos para las provincias, entre 1978-80, lo que ya es algo importante, pues podría indicar que el deterioro relativo de nuestra Región, si no se ha detenido, al menos ha mermado su ritmo negativo.

Si exceptuamos a Málaga, se podría afirmar que Andalucía Oriental mostró un menor nivel de desarrollo económico que Andalucía Occidental; dentro de la parte occidental, Cádiz mostraba también un decrecimiento relativo muy acentuado. Todas las provincias, sin excepción, y con ellas el conjunto regional, quedan en todos los años estudiados por debajo de la media nacional. En 1978, último año no afectado por las imperfecciones metodológicas señaladas más atrás, quedaban por debajo de las 3/4 partes del promedio nacional las provincias de Jaén y Granada;

CUADRO 3
PORCENTAJES DE LA R.P.D. DE CADA PROVINCIA RESPECTO A LA MEDIA NACIONAL DE CADA AÑO

Provincias	1962	1964	1966	1968	1970	1972	1974	1976	1978	1980
Almería	95,08	93,08	89,05	86,94	84,39	82,38	80,63	79,95	78,34	79,66
Cádiz	96,23	94,47	92,00	89,71	87,88	86,28	84,82	82,75	80,49	81,08
Córdoba	96,17	94,48	92,57	90,64	89,07	87,05	86,05	85,33	83,68	85,24
Granada	95,70	93,68	91,23	87,89	84,94	81,74	78,85	76,66	74,31	74,60
Huelva	95,59	93,43	90,59	87,81	85,67	80,58	76,78	74,22	80,82	81,79
Jaén	96,13	94,51	91,77	87,98	84,86	80,58	76,78	74,22	71,39	71,90
Málaga	96,50	95,19	93,48	91,91	90,95	91,21	90,74	88,04	86,20	86,64
Sevilla	97,66	96,40	94,43	92,79	93,35	92,25	91,79	90,73	88,85	88,95
ANDALUCÍA	96,37	94,73	92,50	90,11	88,62	86,83	85,35	83,34	81,82	82,54
ESPAÑA	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100

FUENTE: Elaboración propia a partir de los datos del cuadro núm. 1.

entre el 75,01 por 100 y el 85 por 100 las de Huelva, Cádiz, América y Córdoba; solamente Sevilla y Granada se situaban por encima del 85 por 100, sin llegar al 90 por 100.

7. LA RENTA ESTIMADA EN PESETAS CORRIENTES DE CADA AÑO

El cuadro núm. 4, que presenta dichas estimaciones, proviene del cuadro núm. 1, deflactando sus cifras mediante los correspondientes índices de precios al consumo. El único objetivo es el de que el lector pueda asimilar de forma más fácil los diferentes niveles de renta, cuando los compare con los de salarios y precios que existían en cada año y que —aunque someramente y de forma difusa— tal vez recuerde.

Como se pone en evidencia, la R.P.D. creció en Andalucía, en todo el período, y de forma nominal, en el 1.028,29 por 100, y a nivel nacional, en el 1.217,33 por 100.

Pocos comentarios u observaciones deben hacerse en este caso, ya que coincidirían con las efectuadas anteriormente al cuadro núm. 1. Es de notar, sin embargo, dos aspectos: a) Las diferencias interprovinciales en valores absolutos son de escasa entidad, hasta el año 1968-70, en que las discrepancias son ya de más relieve. b) Una gran similitud de las estimaciones efectuadas seriológicas de renta familiar disponible, quedando nuestras cifras ligeramente por debajo de aquéllas, en casi todos los casos⁵.

8. CONCLUSIONES

El análisis efectuado permite asegurar —dentro de las limitaciones del método utilizado— asegurar el deterioro sostenido y apreciable de la posición relativa de Andalucía y de todas sus provincias respecto al nivel medio de la renta personal disponible en España, durante el largo período contemplado (1962-80).

Sin embargo, el empobrecimiento no ha afectado por igual a todas las provincias. Aunque todas sin excepción han mermado su nivel de crecimiento, las más retrasadas han sido las de Granada, Jaén y Cádiz, mientras que Almería, Huelva y Córdoba experimentaron mejoras relativas bastante apreciables. Sevilla y Málaga, aun con fuertes deterioros, han mantenido el liderazgo económico de las provincias de nuestra región.

Finalmente preconizar las bondades del método seguido, frente a sus evidentes imperfecciones. Dicho método permite investigaciones rápidas, fáciles y bajo coste informático, lo que tal vez supere sus defectos, máxime cuando las discrepancias encontradas con otras estimaciones mucho más perfeccionadas son de escasa relevancia⁶.

Queda así el camino abierto para aplicar el método a nivel municipal, estudios que ya hemos realizado e incluso a niveles distritales de grandes poblaciones, los cuales tienen una efectividad muy aceptable para estudios urbanísticos, para programas de obras municipales, etc. Prometemos completar la serie ofrecida, llevándola al año límite posible cuando se disponga de los datos de base oportunos.

⁵ Según comprobaciones efectuadas sobre la publicación del Banco de Bilbao *Renta Nacional de España. Serie homogénea, 1955-1975*.

⁶ Nos referimos a la comparación con la publicación reseñada en (5), además de otras efectuadas en las publicaciones del Banco de Bilbao: *Renta Nacional de España* de diferentes años.

CUADRO 4
RENTA PERSONAL DISPONIBLE
 (En ptas. corrientes de cada año)

Provincias	1962	1964	1966	1968	1970	1972	1974	1976	1978	1980
Almería	28.828	34.006	41.087	48.066	54.773	68.360	94.521	139.444	220.425	318.190
Cádiz	29.175	34.513	42.449	49.594	57.033	71.591	99.425	144.330	226.475	323.823
Córdoba	29.160	34.516	42.711	50.114	57.811	72.231	100.880	148.844	235.470	340.447
Granada	29.018	34.224	42.096	48.593	55.126	67.825	92.427	133.895	209.105	297.994
Huelva	28.982	34.131	41.795	48.544	55.598	69.750	96.517	143.586	227.432	326.675
Jaén	29.146	34.526	42.340	48.641	55.074	66.858	90.005	129.448	200.884	297.185
Málaga	29.258	34.778	43.135	50.816	59.024	75.678	106.371	153.567	242.561	346.050
Sevilla	29.611	35.218	43.569	51.300	60.587	76.543	107.604	158.244	250.030	355.285
ANDALUCÍA	29.220	34.609	42.681	49.820	57.517	72.047	100.055	146.235	230.247	329.689
ESPAÑA	30.319	36.533	46.139	55.285	64.899	82.973	117.221	174.415	281.384	399.403

FUENTE: Elaboración propia a partir del cuadro núm. 1, deflactando sus cifras conforme a los índices de precios al consumo del INE.

Segundo ensayo: Estimación de la renta personal disponible en los municipios andaluces de más de 20.000 habitantes

1. INTRODUCCION

El presente trabajo permite construir una modesta aportación al conocimiento económico de Andalucía, si bien es cierto de que se dispone de amplias series temporales de renta familiar y per cápita, a través de la acreditada publicación *Renta Nacional de España*, que edita el Banco de Bilbao.

También Banesto, desde 1967, y en su *Anuario del Mercado Español*, viene facilitando periódicamente estudios sobre «niveles» de renta, clasificando a las provincias españolas en algunos de los diez escalones que establece. Este método fue ensayado por primera vez en 1964, correlacionando datos de teléfonos, número de camiones, recaudación de Licencia Fiscal Impuesto Industrial, otros impuestos por gastos en espectáculos, con la producción neta de 1964, estimada en ese año por la Contabilidad Nacional, tomando las diversas variables a nivel provincial.

Pioneros de esta técnica de correlacionar datos concernientes a consumos específicos que denotan niveles de renta indirectamente con los datos conocidos —a nivel nacional— del producto neto al coste de los factores han sido, entre otros, M. K. Bennet, cuyos estudios fueron modificados posteriormente por Nierwiaroski y completados por Cseh-Szömlathym, Gleason, Delahaut, Hayes, Usui y Hagen. En todos estos estudios se utilizan métodos estadísticos de correlaciones múltiples.

Entre los intentos habidos en nuestra nación, en dicho sentido, cabe citar la ponencia de F. Aramburo, en el seminario núm. 4, sobre Planificación Local, organizado por el I.E.A.L., cuyo estudio, con ligeros retoques, fue publicado posteriormente por dicho Instituto. Estas estimaciones están encaminadas a servir de guía en los estudios de los fenómenos urbanísticos, y se trata de un campo de estudio en progreso constante, en los que se hace imposible de prescindir de cálculos o estimaciones de renta. Ya William Warntz lo hace parte fundamental de sus esquemas de «frentes» de renta y constituye lo esencial de los trabajos de Tiebout para medir la base económica de las ciudades, en su obra «The Economic Base Reconsidered», Reeding in Urban Geographi. Chicago, 1959.

El Ayuntamiento de Barcelona, pionero en España en estas técnicas, aplicó estos criterios correlacionales para tratar de aproximar la renta per cápita de los distintos distritos municipales de la Ciudad Condal, escogiendo la vía de investigar el concepto de renta o ingreso neto percibido,¹ que pudiera bien equipararse al de renta personal disponible, esto es, deducidos impuestos directos. En otras palabras, renta disponible para el gasto, como consecuencia de las variables que se toman en consideración y que denotan disposición neta para el gasto. Estas estimaciones se encuentran contenidas en el Plan General de Acción Municipal del Ayuntamiento barcelonés, y en el apéndice «Factores económicos».

Se obtuvieron entonces los coeficientes de correlación provinciales con base a los datos de renta nacional para 1967 y los indicadores «motorización» y «consumo de electricidad para usos domésticos», obteniéndose correlaciones simples de 0,74 y 0,76, respectivamente, y la correlación múltiple de 0,82 cuando ambos indicadores se tomaron conjuntamente.

Este mismo método, una vez actualizado, fue empleado por el autor de esta Ponencia en su Tesis doctoral «Las Haciendas Municipales en la Provincia de Sevilla», a nivel de los 102 municipios diferentes que existen en la citada provincia andaluza.

2. METODOLOGIA EMPLEADA PARA EL CALCULO DE LA RENTA PERSONAL DISPONIBLE EN ESTE TRABAJO

2.1. Cifras y variables básicas

Nuestro propósito ha sido extender la investigación a municipios de tamaño superior a los 20.000 habitantes. Pensamos que la correlación, que ya existía en 1964, entre consumo de electricidad para usos domésticos (que subsume la existencia de electrodomésticos en el hogar) y la renta personal, se podría haber visto reforzada en los últimos años precisamente por el progreso de la mecanización y electrificación del hogar medio español.

Ateniéndonos a los datos censales de 1980 (cerrados al 1 de marzo de 1981) seleccionamos las poblaciones andaluzas que sobrepasan de derecho los 20.000 habitantes, resultando 48 en total con una cifra de habitantes de 3.768.220, lo que significa prácticamente el 50 por 100 de la población total de Andalucía.

El siguiente paso fue obtener por amabilidad de la Cía. Sevillana de Electricidad los datos relativos al consumo por tarifas A-1 y A-2, en cada una de las poblaciones seleccionadas y para el año 1980. Salvo en el caso de Cádiz y Puerto Real, donde existen revendedores, las cifras proceden directamente de la empresa eléctrica señalada, y para las dos poblaciones indicadas se estimó por la misma Compañía el consumo habido.

2.2. Cálculo del coeficiente de correlación

Se pasó seguidamente a construir un cuadro —que aquí se omite— en el que aparecen para cada uno de los años pares entre 1962/80 las cifras nacionales de energía eléctrica para usos domésticos y las cifras de renta per cápita por habitante, a precio de mercado y a nivel nacional.

Para hallar el coeficiente de correlación simple pusimos en relación los datos contenidos en el citado cuadro, aquí omitido en aras de la brevedad. A través del «método del momento producto», y con arreglo a la fórmula:

$$r = \frac{\sum d \cdot d'}{\sqrt{\sum d^2 \cdot \sum d'^2}} \text{ obtuvimos dicho coeficiente, que arrojó el valor:}$$

$$r = \frac{107.982}{\sqrt{266.150 \times 44.807}} = 0,988$$

evidenciándose así una alta correlación entre las magnitudes observadas, lo que nos permite presumir una estrecha vinculación entre los consumos físicos de electricidad y la renta personal. Los lectores podrán observar que el coeficiente de correlación utilizado en el primer ensayo, «automóviles-renta», era del 0,951.

A continuación se calculó la recta de regresión, que resultó:

$$y - 291,60 = \frac{107,892}{266,150} (x - 444), \text{ y simplificadamente:}$$

$$y = 0,405 x + 111,78$$

representando «x» el consumo por habitante en Kw/h. de electricidad para usos domésticos en cada año y habiendo expresado el resultado en miles de ptas. corrientes, de acuerdo con el significado de las variables básicas que se toman.

3. LOS RESULTADOS OBTENIDOS

Conocida la ecuación de regresión, ha sido fácil calcular el valor de la renta personal para cada municipio, conociendo los datos de consumo de cada uno de ellos y el número de sus habitantes.

Hemos de advertir que la magnitud a la que llamamos «renta personal» resulta un concepto un tanto ambiguo, pues, en rigor, no puede equivaler exactamente al concepto claro y preciso de «renta personal disponible», aunque parece el concepto más cercano y, por supuesto, a precios de mercado.

El cuadro que sigue refleja los resultados y su comparación porcentual con la media nacional, tanto siendo esta última cifra obtenida por el mismo método utilizado para los municipios como las que ofrece el Banco de Bilbao a nivel nacional (en su avance para 1980).

RENTA PERSONAL DISPONIBLE EN LAS POBLACIONES ANDALUZAS DE MAS DE 20.000 HABITANTES, 1980 (En miles de ptas. corrientes)

Localidad	R.P.D. (miles ptas.)	% s/renta media nacional (1)	% s/renta media nacional (2)
PROVINCIA DE ALMERIA			
Almería	245,30	63,29	67,39
Dalias	203,55	52,52	55,92
PROVINCIA DE CADIZ			
Cádiz	272,27	70,25	74,80
Algeciras	248,86	64,21	68,37
Arcos de la Frontera	196,07	50,59	53,86
Barbate de Franco	196,10	50,60	53,87
Chiclana	250,05	64,52	68,69
Jerez de la Frontera	261,00	67,34	71,70
La Línea de la Concepción	216,59	55,88	59,50
Puerto de Santa María	298,46	77,00	81,99
Puerto Real	185,17	47,78	50,87
Rota	309,52	79,86	85,03
San Fernando	242,68	62,62	66,67
Sanlúcar de Barrameda	246,73	63,66	67,78
San Roque	203,60	52,39	33,93

Localidad	R.P.D. (miles ptas.)	% s/renta media nacional (1)	% s/renta media nacional (2)
PROVINCIA DE CORDOBA			
Córdoba	317,53	81,93	87,23
Lucena	233,02	60,12	64,01
Montilla	251,18	64,81	69,00
Puente Genil.....	262,24	67,66	72,04
PROVINCIA DE HUELVA			
Huelva.....	302,86	78,14	83,20
PROVINCIA DE JAEN			
Jaén	309,88	79,96	85,13
Alcalá la Real.....	191,46	49,40	52,60
Andújar.....	294,47	75,98	80,90
Linares	298,89	77,12	82,11
Martos	214,15	55,25	58,83
Ubeda	310,43	80,09	85,28
PROVINCIA DE GRANADA			
Granada	308,46	79,59	84,74
Baza	200,70	51,78	55,14
Motril	238,03	61,41	65,39
PROVINCIA DE MALAGA			
Málaga	249,75	64,44	68,61
Antequera	236,58	61,04	64,99
Coín	173,48	44,76	47,66
Estepona	354,40	91,44	97,36
Fuengirola	331,01	85,40	90,91
Marbella	322,74	83,27	88,66
Ronda	243,74	62,89	66,96
Vélez-Málaga	177,94	45,91	48,88
PROVINCIA DE SEVILLA			
Sevilla	363,67	93,83	99,91
Alcalá de Guadaira.....	308,29	79,54	84,69
Camas.....	369,12	69,44	77,93
Carmona.....	275,98	71,21	75,82
Dos Hermanas	259,52	66,96	71,30
Ecija.....	247,32	63,81	67,94
Lebrija	206,16	53,19	56,64
Morón de la Frontera	241,85	62,40	66,44
Los Palacios y Villaf.	217,98	56,24	59,88
San Juan Aznalfarache.....	337,92	87,19	91,83
Utrera	240,87	62,15	66,17
España: media nacional (1)	387,58	100,00	
España: media nacional (2)	364,01		100,00

(1) Calculada por el mismo procedimiento utilizado para los Municipios.

(2) Según el Banco de Bilbao en su Informe Económico 1980 (avance, respecto a la renta).

4. CONCLUSIONES

El cuadro anterior pone de relieve que ningún municipio andaluz de más de 20.000 habitantes se sitúa por encima de la renta media nacional. Tan sólo dos municipios, Sevilla y Estepona, se acercan a dicha media. Es bastante frecuente que los grandes municipios suelen tener un nivel de renta superior a los pequeños, por efecto de una industrialización incipiente en los mismos y una actividad terciaria apreciable. Siendo así, es evidente que no se exagera cuando se habla del «subdesarrollo» de la región andaluza, ya que el 50 por 100 de la población queda reflejada en el cuadro anterior, respecto a sus niveles de renta, y el resto, por las razones apuntadas, debe quedar por debajo incluso de los porcentajes señalados.

De todo punto es necesaria una aclaración. Se observará que los porcentajes respecto a la media nacional son diferentes, según se tomen con respecto a la media obtenida mediante nuestra recta de regresión y los cálculos más fiables y costosos del Banco de Bilbao; pero las diferencias no son apreciables, sobre todo teniendo en cuenta que la segunda columna de porcentajes se tomó respecto a una media nacional provisional, que luego se ha visto aumentada a unas 8.100 ptas., aproximadamente, con lo que los porcentajes se acercan mucho.

Como conclusiones a los dos ensayos expuestos, cabe predicar su aceptable grado de aproximación a estudios más técnicos y costosos, y ésta sea, quizá, su mayor virtud.

PROVINCIA DE MÁLAGA	
Málaga	128,75
Antequera	128,88
Coliadora	128,88
Cañete	128,88
Guadalupe	128,88
Medina	128,88
Ronda	128,88
Vélez	128,88
PROVINCIA DE ALMERÍA	
Almería	128,88
Daral	128,88
PROVINCIA DE CÁDIZ	
Cádiz	128,88
Algeciras	128,88
Artes	128,88
Barbate	128,88
Chiclana	128,88
Jerez	128,88
La Línea de la Concepción	128,88
Puerto de Santa María	128,88
San Pedro	128,88
PROVINCIA DE SEVILLA	
Sevilla	128,88
Alcázar de Sevilla	128,88
Canales	128,88
Carmona	128,88
Dos Hermanas	128,88
Écija	128,88
Lérida	128,88
Monte de la Morcuera	128,88
Los Palacios y Villal	128,88
San Juan del Puerto	128,88
Utrera	128,88
España, media nacional	
España, media nacional	128,88

Un marco teórico para el análisis de políticas ambientales regionales

por F. Grafe y E. Iñarra

1. PLANTEAMIENTO Y DELIMITACION DEL PROBLEMA

1.1. Introducción

Las dos últimas décadas se han caracterizado por un énfasis creciente en la protección ambiental. La opinión pública es cada vez más consciente de los daños que la contaminación causa en el medio ambiente y exige, cada vez más, alguna forma de solución para este tipo de problemas. Sin embargo, la realización de mejoras en la calidad ambiental ha provocado aumentos en los costes de producción, especialmente en sectores industriales muy contaminantes, tales como la minería, la elaboración del papel, las refinerías, etc. Además, la coyuntura económica por la que últimamente pasan la mayor parte de los países ha supuesto, en general, una reducción en los Gastos Gubernamentales. Consecuentemente, hay una necesidad creciente de políticas ambientales más efectivas y eficientes; efectivas en el sentido de que se alcancen los objetivos propuestos por los Organismos de Planificación, y eficientes, en el sentido de que los requisitos ambientales se consigan de manera que se minimicen los costes generados en la consecución de los objetivos ambientales.

En 1972 la OCDE acordó que la Política Ambiental de sus países miembros debería seguir el principio «el que contamina debe pagar». Este principio requiere que el coste de las medidas ambientales repercuta a aquellos productores de bienes y servicios que ocasionen la contaminación. Algunos países han comenzado ya a aplicar este principio, sobre todo en el campo de la Gestión de las Aguas. Así, por ejemplo, la gran concentración industrial de la cuenca del Ruhr, en la República Federal Alemana, genera una enorme demanda de vertidos industriales. Sin embargo, el valor de la calidad del agua es muy elevado, debido a su coste de oportunidad: la obtención de agua para usos domésticos resulta excesivamente cara. Esta circunstancia conlleva un precio muy elevado del agua para usos domésticos y un precio nulo para vertidos industriales. Todo ello motivó que en 1976 se dictara una ley, puesta en práctica en 1981, estableciéndose tipos impositivos sobre vertidos. Asimismo, en Francia y en los Países Bajos se utilizan también los impuestos sobre contaminantes como instrumento para mejorar la calidad de las aguas. En general, los tipos impositivos, que varían de zona a zona, incluso dentro de cada país, se utilizan para reducir la contaminación de las aguas y, a su vez, las contribuciones

obtenidas suelen destinarse a financiar programas públicos de reducción de contaminación (1).

Otro organismo internacional, la CEE, va a exigir también la puesta en práctica del principio «el que contamina debe pagar» a partir de 1987. La inminente entrada de España en la CEE nos obliga a pensar en un cambio de su Política Ambiental que tenga en cuenta las directrices comunitarias. De acuerdo con esto, proyectos públicos tales como la descontaminación de ríos y estuarios o como la reducción de la contaminación atmosférica en áreas urbanas, deberán llevarse a cabo de manera que sus costes sean soportados por los agentes que generan estos efectos externos de carácter negativo. En este sentido, existen ya algunos intentos de poner en práctica este principio; la Generalitat de Cataluña ha dictado la ley del 4 de junio de 1981, por la que gravará el consumo del agua por un nuevo concepto: la contaminación (2).

La consecución de este principio puede llevarse a cabo mediante varios instrumentos de Política Ambiental. Uno de los instrumentos reguladores más analizados en la literatura económica es el establecimiento de impuestos sobre contaminantes. Sin embargo, las investigaciones precedentes que se han realizado acerca de los mismos, han dejado muchos problemas planteados sobre todo en lo que a su puesta en práctica se refiere. Así, por ejemplo, en general, existe una falta de información en los Organismos de Planificación acerca del impacto que la contaminación causa en el medio ambiente, de los costes que ocasiona a las empresas que deben reducir la contaminación, etc. Cualquier intento de observar este tipo de información a través de los propios afectados provocará la adopción de posturas estratégicas por su parte, impidiendo el cálculo de los objetivos que sobre medio ambiente se haya propuesto la Administración.

La cuestión central que se va a considerar en este trabajo es si los «impuestos sobre contaminantes», aun en ausencia de información, constituyen un instrumento válido para alcanzar los objetivos que sobre Política Ambiental se hayan prefijado. Supondremos que la obtención de información por parte de la Agencia se realiza a través de «mensajes» con los propios afectados, que adoptarán aquellas posturas estratégicas que más les beneficien, y esto supondrá a su vez un comportamiento estratégico por parte de la Agencia de Planificación. Bajo estas circunstancias, demostraremos que, si el objetivo de la Administración consiste únicamente en alcanzar un nivel de calidad ambiental previamente determinado y prescindir de fines recaudatorios, utilizando impuestos y modelando un comportamiento de la Agencia que se especificará posteriormente, es posible conseguir ese objetivo de la Administración.

1.2. Caracterización y Determinación del Nivel Óptimo de Contaminación

Para analizar esta política de control de contaminación, de impuestos sobre contaminantes, comenzaremos por definir la contaminación. La contaminación tiene naturaleza de bien público con carácter negativo (mal público). En este sentido, tiene la propiedad de ser utilizado simultáneamente por todos los agentes económicos sin que exista apropiación individual. Así, la contaminación existente en un área urbana obliga a todos sus habitantes al consumo de la misma. Además, si un individuo respira aire contaminado deja invariante la cantidad de contaminación que pueden respirar sus ciudadanos.

La puesta en práctica de cualquier política de control sobre contaminación conduce a la Agencia de Planificación a preguntarse por el nivel de contaminación

adecuado (mal público), que debe soportar la sociedad. Sería absurdo abogar por la desaparición total de la contaminación, si ello condujera a gran número de empresas a abandonar sus actividades, desapareciendo con ello la mayor parte de los bienes privados. Deberá haber, pues, una cantidad óptima de contaminación en la sociedad, que presumiblemente será más baja que la existente. En este sentido, la condición (3):

$$\text{RMT} \begin{matrix} \text{B. Púb.} \\ = \\ \text{B. Priv.} \end{matrix} \sum_{i=1}^M \text{RMS} \begin{matrix} \text{B. Púb.} \\ \text{B. Priv.} \end{matrix} \quad \text{siendo } i = 1, \dots, M \text{ los consumidores de la Economía}$$

determina la cantidad óptima de contaminación que debe existir en la Economía. Esta condición nos indica que para que la provisión de un bien público sea eficiente debe tenerse en cuenta la satisfacción que reporta a todos los individuos de la colectividad.

Siendo la RMT: la Relación Marginal de Transformación entre bien público y privado, que representa las características tecnológicas de las Empresas.

La RMS: la Relación Marginal de Sustitución entre bien público y privado, que representa las preferencias del consumidor.

Identificando al bien privado como el dinero, la RMT puede interpretarse como el Coste Marginal Social de descontaminar, y la RMS como la Disposición Marginal a pagar de los Componentes de la Sociedad para cada nivel de descontaminación que pueda realizarse, y la intersección de ambas curvas nos determinará la contaminación óptima a soportar por la Sociedad.

Un ejemplo sencillo que puede ilustrar un caso de descontaminación puede ser el siguiente:

Imaginemos un lago o estuario en el que N empresas vierten su contaminación, perjudicando a los individuos que habitan alrededor del mismo.

El hecho de contaminar supone a las empresas una ventaja financiera en el sentido de que se evitan los costes de depuración. Por tanto, cualquier proyecto de descontaminación que implique la reducción de los vertidos por parte de las empresas les supondrá un aumento en sus costes, que denominaremos costes de reducir la contaminación.

Sea \bar{X}_i la cantidad máxima de vertidos que arroja la empresa i .

X_i la contaminación de la empresa i .

$C_i(\bar{X}_i - X_i)$ el coste total de descontaminar de la empresa i desde \bar{X}_i hasta X_i .

Supongamos también que el coste de reducir la contaminación aumenta a medida que la contaminación disminuye: $C_i'(\bar{X}_i - X_i) < 0$, $\forall i$.

El coste total de descontaminar de la Sociedad vendrá definido, por tanto, por la suma horizontal de los costes totales individuales de descontaminar de cada empresa.

Definamos $\sum_i \bar{X}_i = \bar{X}$ y $\sum X_i = X$ entonces:

$$C(\bar{X} - X) = \sum_{i=1}^N C_i(\bar{X}_i - X_i)$$

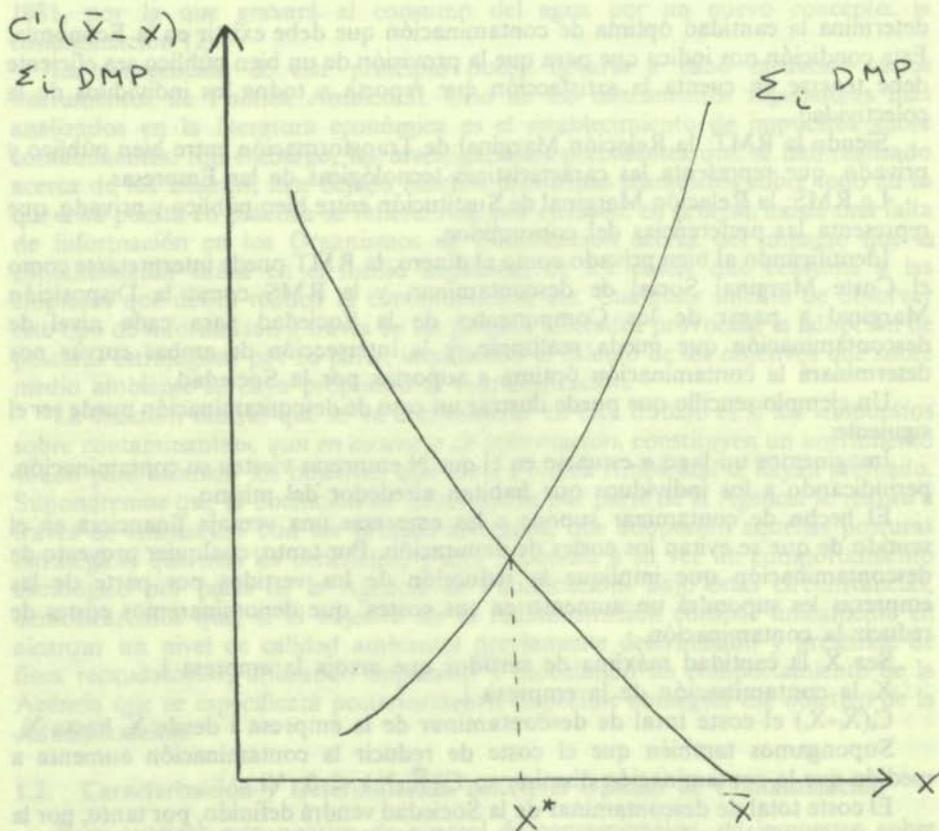
En este ejemplo suponemos que las empresas son las encargadas de reducir la contaminación, de acuerdo con el principio «el que contamina debe pagar», y si

consideramos que la Agencia de Planificación desea realizar una provisión óptima del bien público, es decir, una descontaminación óptima, deberá conocer, por tanto, el coste marginal social de descontaminar: $C'(\bar{X}-X)$.

Por otra parte, también el Planificador deberá conocer las preferencias de los habitantes de la ribera del lago sobre la descontaminación a través de sus disposiciones marginales a pagar por la reducción en contaminación.

Conocidas ambas funciones, su intersección nos determinará X^* , que será la cantidad óptima de contaminación que deberán soportar los habitantes que viven próximos al lago.

Gráficamente lo podemos representar:



1.3. Limitaciones en la Puesta en Práctica del Óptimo

La provisión de cualquier bien público sería muy sencilla si la Agencia conociera las preferencias de los consumidores sobre el mismo y los costes de su obtención, pero esto no suele ocurrir generalmente.

En el caso que nos ocupa, si la Agencia de Planificación sigue el principio «el que contamina debe pagar», aquellos agentes económicos afectados por la contaminación, pero cuya revelación de información no les suponga ninguna contribución

económica en la financiación de la descontaminación, declararán una valoración de la misma superior a la verdadera. Estos comportamientos de los agentes económicos denominados «free-rider», impiden la provisión óptima del bien público en cuestión.

Al problema del «free-rider» se le han intentado dar soluciones mediante el diseño de mecanismos que impulsen a los agentes económicos a una revelación sincera de sus preferencias. Sin embargo, la falta de incentivos de los agentes económicos a participar en este tipo de mecanismos a medida que el número de participantes aumenta, las dificultades de valoración de sus propias preferencias, bien porque las desconocen o bien porque les resulta un acto costoso, y la posibilidad de formación de coaliciones entre los agentes que distorsionarían el mecanismo son algunas de las dificultades que imposibilitan la puesta en práctica de este tipo de diseños técnicos (4).

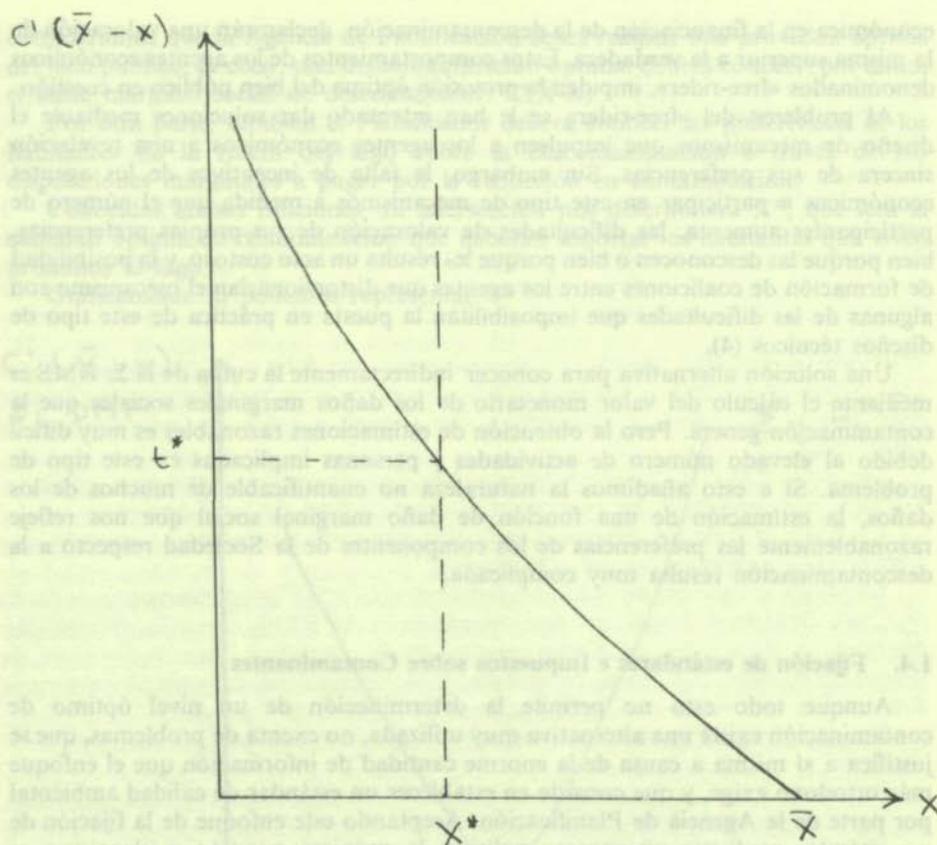
Una solución alternativa para conocer indirectamente la curva de la Σ_i RMS es mediante el cálculo del valor monetario de los daños marginales sociales que la contaminación genera. Pero la obtención de estimaciones razonables es muy difícil debido al elevado número de actividades y personas implicadas en este tipo de problema. Si a esto añadimos la naturaleza no cuantificable de muchos de los daños, la estimación de una función de daño marginal social que nos refleje razonablemente las preferencias de los componentes de la Sociedad respecto a la descontaminación resulta muy complicada.

1.4. Fijación de estándares e Impuestos sobre Contaminantes

Aunque todo esto no permite la determinación de un nivel óptimo de contaminación existe una alternativa muy utilizada, no exenta de problemas, que se justifica a sí misma a causa de la enorme cantidad de información que el enfoque más ortodoxo exige, y que consiste en establecer un estándar de calidad ambiental por parte de la Agencia de Planificación. Aceptando este enfoque de la fijación de un estándar mediante un proceso político, la próxima cuestión a plantearse es acerca del instrumento regulador que va a utilizarse para conseguirlo. Los sistemas de regulación directa constituyen la práctica política más utilizada por todos los países, mientras que el sistema de los impuestos sobre contaminantes, que analizamos en este trabajo, es el preferido por los economistas que lo consideran como un instrumento poderoso de asignación de recursos de forma descentralizado. El uso del mismo tiene la ventaja de permitir a las empresas individuales el seleccionar libremente la forma menos costosa de tratar su problema de contaminación.

Sea X^* el nivel de contaminación que la Agencia de Planificación establece.
 t^* instrumento regulador que vamos a utilizar para alcanzar ese X^* .

El problema, por tanto, se puede representar gráficamente como sigue:



Si la Agencia de Planificación conociera la función de coste marginal social de descontaminar, el cálculo del impuesto sería muy sencillo una vez determinado el nivel de contaminación a soportar por la Sociedad. Pero son las propias empresas las que deben reducir la contaminación y, por tanto, como veremos posteriormente, tendrán incentivos para ocultar sus verdaderos costes de descontaminar, impidiendo, por tanto, la determinación de la función de costes de descontaminar agregada por parte de la Agencia y apareciendo, una vez más, el problema «free-rider».

Aunque los costes de reducir la contaminación son más fáciles de calcular que los daños que la contaminación ocasiona, ya que al menos son potencialmente medibles; sin embargo, para su estimación se precisan también una enorme cantidad de datos que dificulta la obtención de aproximaciones suficientemente razonables (5).

En este estado de cosas nos volvemos a plantear, ¿es posible que los impuestos sobre contaminantes sean un instrumento que permitan alcanzar el objetivo sobre Política Ambiental prefijado por la Agencia de Planificación aun en ausencia de información?; cuestión que se analiza en la siguiente sección.

2. IMPUESTOS SOBRE CONTAMINANTES: UNA SOLUCION AL PROBLEMA DEL CONTROL DE LA CONTAMINACION CON INFORMACION DISPERSA

Consideraremos a las empresas como los únicos agentes contaminantes de una Economía. La contaminación supone un efecto externo negativo para los consumidores de la sociedad. Dada la dificultad de cálculo del nivel óptimo de contaminación, la Agencia de Planificación decide, mediante un proceso político, fijar el nivel de contaminación que considera «adecuado» para la sociedad. La reducción de la contaminación deben realizarla las propias empresas, de acuerdo con el principio «el que contamina debe pagar» y la Agencia, para la consecución del objetivo propuesto decide establecer un impuesto uniforme a cada una de las unidades productivas contaminantes. Ahora bien, si la Agencia de Planificación trata de obtener información sobre los costes de descontaminar de las empresas con objeto de calcular el impuesto, ¿cuál será el comportamiento de las mismas?, y, entonces, ¿cuál puede ser un comportamiento alternativo adecuado para la Agencia?, ¿se alcanzará el estándar sobre contaminación prefijado por la Agencia de Planificación? Y, en este caso, ¿cuál será el impuesto adecuado para alcanzar el objetivo propuesto? A este tipo de cuestiones se intenta responder en la presente sección.

2.1. Costes de Reducción de Contaminación

Sea $(\bar{X}_i - X_i)$ la descontaminación que realiza la empresa i .

$C(\bar{X}_i - X_i)$ los costes totales de descontaminar de la empresa i .

Si $X_i = \bar{X}$ i.e., la descontaminación es nula, entonces:

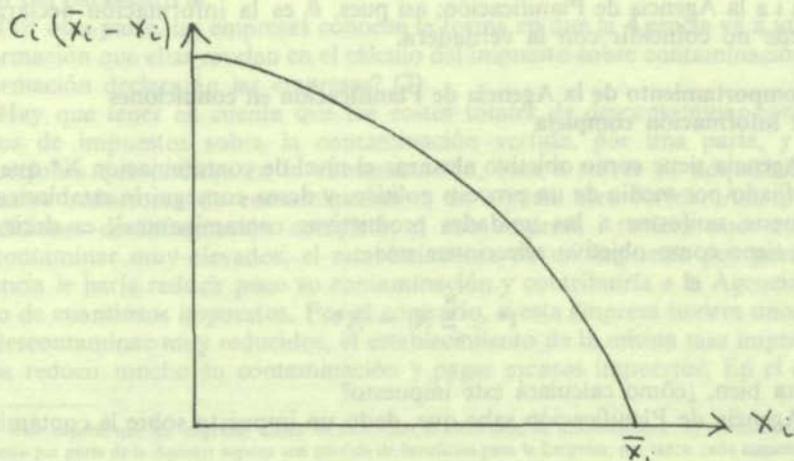
$C(0) = C(\bar{X}_i - X_i) = 0$ el coste de reducirla será cero.

Si $X_i = 0$ $C(\bar{X}_i) > 0$ el coste de reducir la contaminación será el máximo posible, ya que la contaminación es nula.

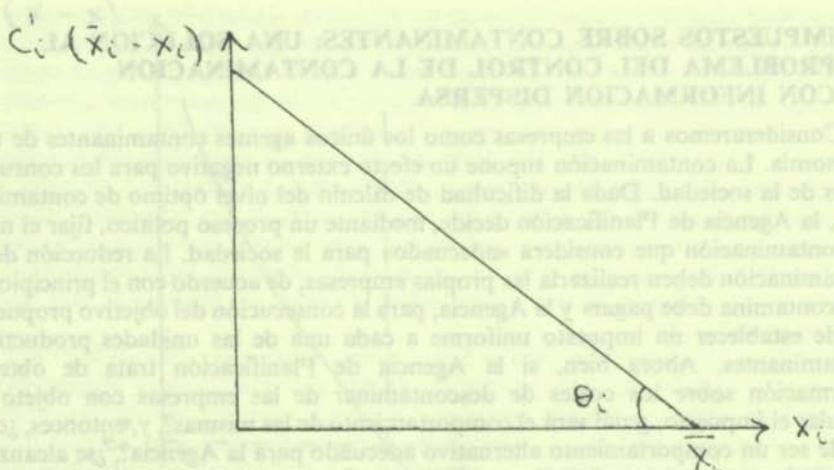
Supongamos que $C'(\bar{X}_i - X_i) > 0$

$$C''(\bar{X}_i - X_i) > 0^1$$

Gráficamente, los podemos representar:



¹ Por simplicidad de análisis, suponemos costes marginales de reducir la contaminación constantes.



Dado que \bar{x}_i es una constante, que suponemos conocida por todas las empresas y por la Agencia de planificación, el coste marginal de reducir la contaminación puede representarse también como: $-C_i'(X_i)$, y que en nuestro caso lo denotaremos como:

$$-C_i'(X_i) = (\bar{x}_i - X_i) \theta_i, \quad \theta_i \in \mathcal{R}^+$$

Además hemos supuesto que el coste marginal de descontaminar es creciente y, por tanto, $\theta_i > 0$. θ_i representa un parámetro conocido exclusivamente por la empresa i , que representa la tasa de variación en los costes de descontaminar y si la Agencia desea saber el coste de descontaminar de cada unidad productiva tendrá que conocer el valor de este parámetro.

Como $\hat{\theta}_i$, denotaremos la información que sobre este parámetro envía la empresa i a la Agencia de Planificación; así pues, $\hat{\theta}_i$ es la información declarada que puede no coincidir con la verdadera.

2.2. Comportamiento de la Agencia de Planificación en condiciones de información completa

La Agencia tiene como objetivo alcanzar el nivel de contaminación X^* que ha sido prefijado por medio de un proceso político, y desea conseguirlo estableciendo un impuesto uniforme a las unidades productivas contaminantes², es decir, la Agencia tiene como objetivo seleccionar un:

$$t^* / \sum_{i=1}^N X_i = X^*$$

Ahora bien, ¿cómo calculará este impuesto?

La Agencia de Planificación sabe que, dado un impuesto sobre la contamina-

² A lo largo de este trabajo supondremos la existencia de un solo contaminante.

ción, las empresas igualarán la cuantía del impuesto a su coste marginal de descontaminar³; por tanto:

$$\text{Si } X_i^* / - C'_i(X_i) = t \quad \text{i.e.}$$

$$(\bar{X}_i + X_i) \theta_i = t \quad X_i^* = \bar{X}_i - \frac{t}{\theta_i}$$

Si existen N empresas en la sociedad, entonces agregando:

$$\sum_{i=1}^N X_i^* = \sum_{i=1}^N \bar{X}_i - t = \sum_{i=1}^N \frac{1}{\theta_i} \quad \text{como } \sum_{i=1}^N X_i^* = X^* \quad \text{entonces:}$$

$$X^* = \sum_{i=1}^N \bar{X}_i - t \frac{1}{\theta_i} \quad \text{Definimos } R = \sum_{i=1}^N \bar{X}_i - X^*, \text{ que es la descontaminación total de la sociedad y que suponemos, } R > 0.$$

$$\text{Por tanto: } t = \frac{\sum_{i=1}^N \bar{X}_i - X^*}{\sum_{i=1}^N \frac{1}{\theta_i}} \quad t = \frac{R}{\sum_{i=1}^N \frac{1}{\theta_i}}$$

2.3. Consecuencias de la falta de información de la Agencia de Planificación (6)

Cada unidad productiva contaminante tiene control sobre su propia información: sus costes de descontaminar, y la Agencia de Planificación, como hemos visto en la sección anterior, precisa conocerlos y preguntará, por tanto, a las empresas el valor del parámetro θ_i .

Por otra parte, las empresas conocen la forma en que la Agencia va a utilizar la información que ellas revelan en el cálculo del impuesto sobre contaminación. ¿Qué información declararán las empresas? (7).

Hay que tener en cuenta que los costes totales de descontaminar constan de pagos de impuestos sobre la contaminación vertida, por una parte, y de las reducciones que realicen en la contaminación, bien a través de adquisiciones de aparatos reductores de contaminación o de alguna otra forma. Así, pues, en condiciones de información completa, si una empresa i tuviera unos costes de descontaminar muy elevados, el establecimiento de un impuesto por parte de la Agencia le haría reducir poco su contaminación y contribuiría a la Agencia con el pago de cuantiosos impuestos. Por el contrario, si esta empresa tuviera unos costes de descontaminar muy reducidos, el establecimiento de la misma tasa impositiva le haría reducir mucho su contaminación y pagar escasos impuestos. En el caso de

³ Esto supone que las empresas tratan de minimizar el coste total de descontaminar. El establecimiento de un impuesto por parte de la Agencia supone una pérdida de beneficios para la Empresa: por tanto, cada empresa intentará minimizar esa pérdida de beneficios que equivale a minimizar los costes totales de reducir la contaminación, compuestos por los impuestos que paga a la Agencia más el valor de la reducción de contaminación que conlleva.

información completa a las empresas les interesará declarar unos costes de descontaminar bajos para que el impuesto sea reducido y a la vez poder contaminar de acuerdo a sus verdaderos costes, que, como son mayores que los declarados, les permitirá una reducción de la contaminación escasa.

Así, pues, las empresas declararán unos $\hat{\theta}_i < \theta_i$ y contaminarán de acuerdo a sus costes reales, que vendrán dados por el parámetro $\hat{\theta}_i$, lo que supondrá una contaminación de la Sociedad mayor que la prefijada X^* .

2.4. Un Comportamiento Alternativo de la Agencia de Planificación

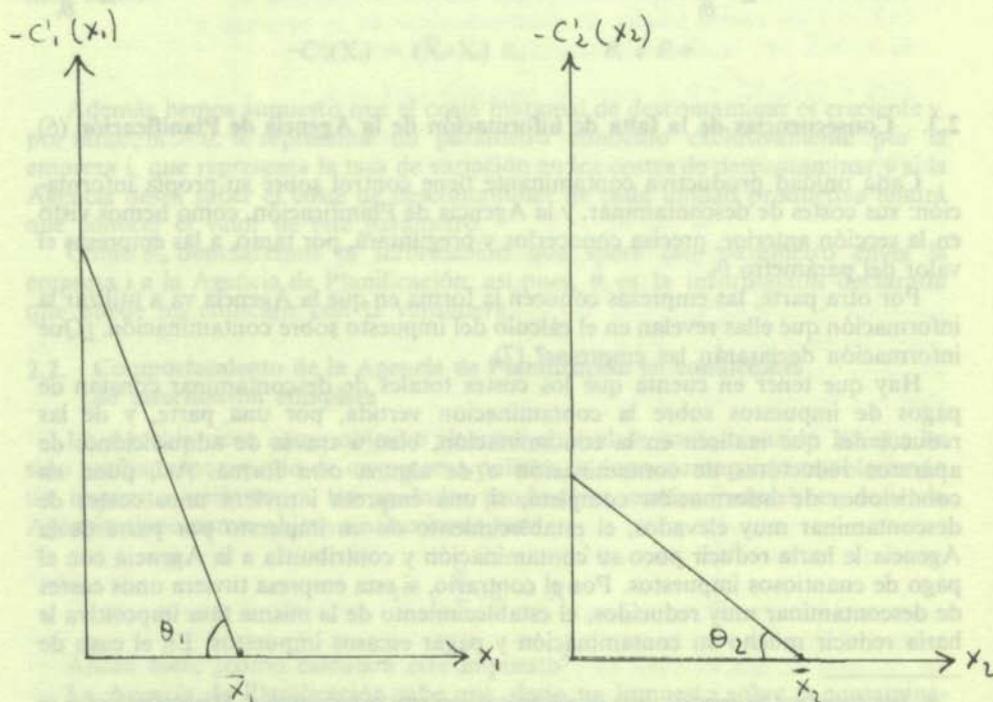
Sin embargo, una modelización adecuada de la Agencia distinta a la considerada hasta ahora nos permite diseñar un sistema impositivo que alcance el objetivo propuesto para la política ambiental X^* .

Esta modelización consiste en la formalización de una amenaza que impide que las empresas declaren unos $\hat{\theta}_i < \theta_i$ para que el impuesto que la Agencia les establezca sea reducido y a la vez contaminen de acuerdo a sus verdaderos parámetros θ_i .

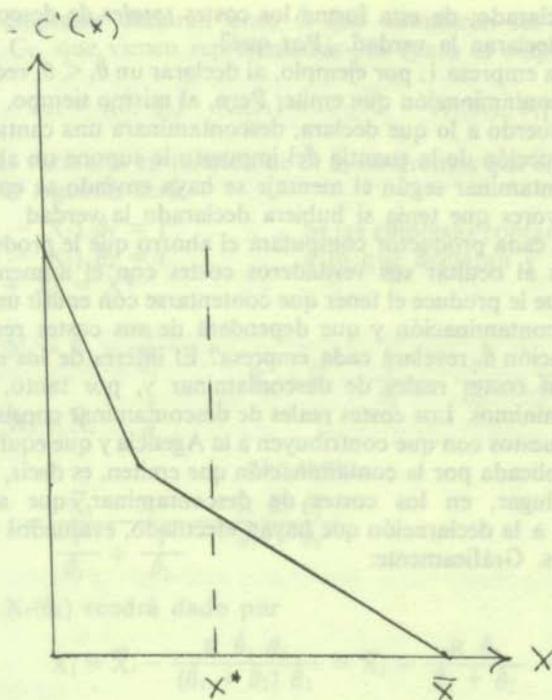
Para ello precisamos de algunos supuestos:

S.1.—Consideraremos únicamente dos empresas $i = 1, 2^4$. En este caso la función agregada de descontaminar será la suma horizontal de las funciones de reducir la contaminación de las empresas 1 y 2.

Gráficamente:



⁴ Podemos considerar una zona geográfica donde fundamentalmente haya dos empresas que contaminan, siendo la contaminación de las demás empresas de la zona despreciable.



Análiticamente, la podemos expresar como:

$$\begin{cases} -C'(X) = (\bar{X}_i - X_i) \theta_i & \text{para } -C'(X) \geq \min [-C'_i(0)] \\ -C'(X) = \frac{(X - \bar{X}) \theta_1 \theta_2}{\theta_1 + \theta_2} & \text{para } -C'(X) < \min [-C'_i(0)] \end{cases}$$

S.2.—Suponemos que $X^*/-C'(X^*) < \min -C'_i(X_i)$, esto significa que la descontaminación afectará a las dos empresas que estamos considerando, es decir, que la reducción de contaminación que va a realizarse va a ser lo suficientemente grande como para que afecte a las dos unidades productivas contaminantes y no sólo a la empresa que tenga costes de descontaminar elevados⁵.

Si las empresas declaran $\hat{\theta}_1, \hat{\theta}_2$ inferiores a los verdaderos parámetros, y la Agencia calcula el impuesto sobre contaminación de acuerdo a lo declarado, como hemos mencionado anteriormente, la contaminación de la sociedad será mayor que la estipulada; pero, en estas circunstancias la Agencia será capaz de calcular el tramo relevante de la verdadera función de costes de descontaminar agregada y conjuntamente con el nivel de contaminación prefijado le permitirá calcular aquel impuesto que se hubiera obtenido si las empresas hubieran revelado sus verdaderos costes de descontaminar.

¿Tienen las empresas alguna alternativa mejor? En estas circunstancias, a las empresas les interesará declarar un $\hat{\theta}_i$ y luego contaminar de acuerdo a la informa-

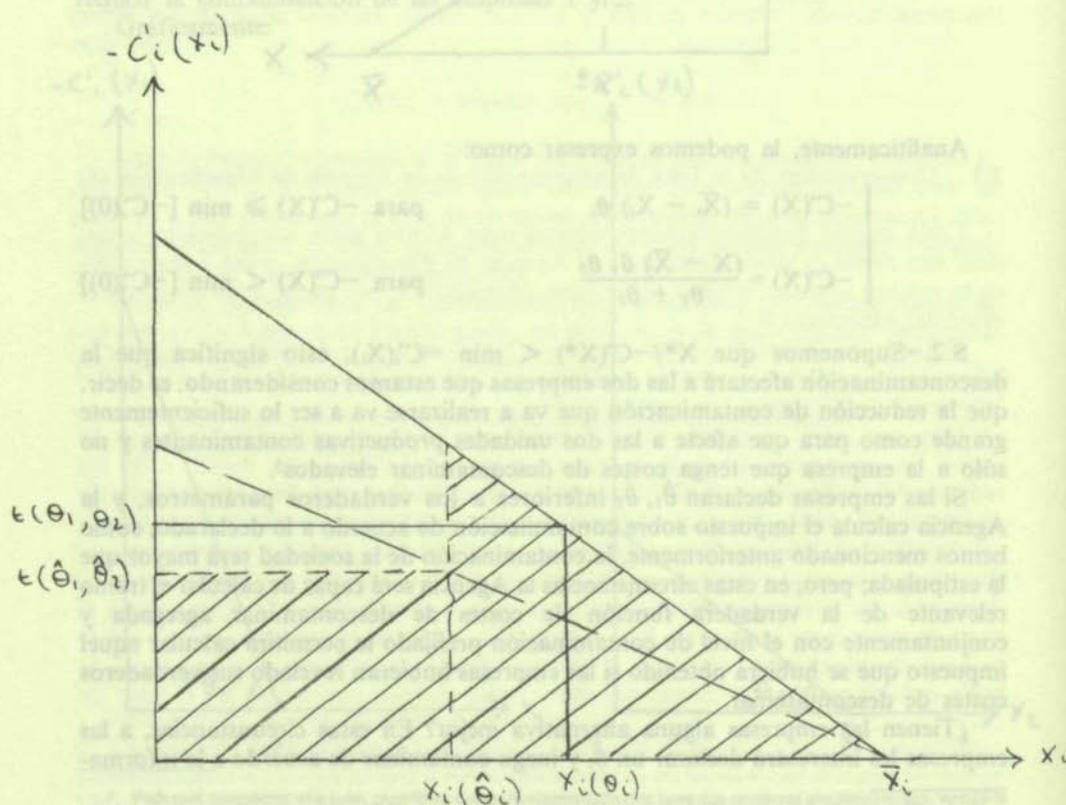
⁵ La relajación de este supuesto no alteraría los resultados, y su inclusión nos sirve para facilitar la exposición.

ción que han declarado; de esta forma los costes *totales* de descontaminar serán menores que si declaran la verdad. ¿Por qué?

Dado un $\hat{\theta}_2$, la empresa 1, por ejemplo, al declarar un $\hat{\theta}_1 < \theta_1$ reduce el precio de las unidades de contaminación que emite. Pero, al mismo tiempo, como tiene que contaminar de acuerdo a lo que declara, descontaminará una cantidad mayor. Por una parte, la reducción de la cuantía del impuesto le supone un ahorro, pero, por otra parte, al contaminar según el mensaje se haya enviado se enfrentará a unos costes reales mayores que tenía si hubiera declarado la verdad.

En definitiva, cada productor computará el ahorro que le produce la reducción de los impuestos al ocultar sus verdaderos costes con el aumento del coste de descontaminar que le produce el tener que contentarse con emitir un menor número de unidades de contaminación y que dependerá de sus costes reales.

¿Qué información $\hat{\theta}_i$ revelará cada empresa? El interés de los empresarios está en minimizar sus costes reales de descontaminar y, por tanto, enviarán aquel $\hat{\theta}_i$ que los haga mínimos. Los costes reales de descontaminar consistirán, en primer lugar, en los impuestos con que contribuyen a la Agencia y que equivaldrán a la tasa impositiva multiplicada por la contaminación que emiten, es decir, la que declaran, y en segundo lugar, en los costes de descontaminar, que ahora serán los correspondientes a la declaración que hayan efectuado, evaluados en su verdadera función de costes. Gráficamente:



Luego, las empresas declaran unos $\hat{\theta}_1$ que minimicen sus costes *totales* de descontaminar: C_{T1} , que vienen representados por (para la empresa 1):

$$C_{T1} = t(\hat{\theta}_1, \hat{\theta}_2) \cdot X_1(\hat{\theta}_1) + C_1[\bar{X}_1 - X_1(\hat{\theta}_1), \theta_1]$$

Puestas estas variables en función de $\hat{\theta}_1, \hat{\theta}_2$ tendremos que el impuesto $t(\hat{\theta}_1, \hat{\theta}_2)$ calculado por la Agencia será:

$$\begin{aligned} (\bar{X}_1 - X_1) \hat{\theta}_1 &= t && \text{Si las empresas contaminan de acuerdo} \\ (\bar{X}_2 - X_2) \hat{\theta}_2 &= t && \text{a lo que declaran y} \\ X_1 + X_2 &= X^* \end{aligned}$$

entonces:

$$X_1 = \bar{X}_1 - \frac{t}{\hat{\theta}_1} \quad \bar{X}_1 + \bar{X}_2 - \frac{t}{\hat{\theta}_1} - \frac{t}{\hat{\theta}_2} = X^*$$

$$X_2 = \bar{X}_2 - \frac{t}{\hat{\theta}_2}$$

por tanto,

$$t = \frac{\bar{X}_1 - X^*}{\frac{1}{\hat{\theta}_1} + \frac{1}{\hat{\theta}_2}} = \frac{R \hat{\theta}_1 \hat{\theta}_2}{\hat{\theta}_1 + \hat{\theta}_2}$$

El valor de $X_1(\hat{\theta}_1)$ vendrá dado por

$$X_1 = \bar{X}_1 - \frac{R \hat{\theta}_1 \hat{\theta}_2}{(\hat{\theta}_1 + \hat{\theta}_2) \hat{\theta}_1} = \bar{X}_1 - \frac{R \hat{\theta}_2}{\hat{\theta}_1 + \hat{\theta}_2}$$

Y el coste total de reducir la contaminación desde su nivel máximo hasta $X_1(\hat{\theta}_1)$ vendrá dado por:

$$\begin{aligned} \int_{X_1(\hat{\theta}_1)}^{\bar{X}_1} (\bar{X}_1 - X_1) \theta_1 dX_1 &= \left[\frac{-(\bar{X}_1 - X_1)^2 \theta_1}{2} \right]_{X_1(\hat{\theta}_1)}^{\bar{X}_1} \\ &= \frac{[\bar{X}_1 - X_1(\hat{\theta}_1)]^2 \theta_1}{2} \end{aligned}$$

Sustituyendo $X_1(\hat{\theta}_1)$ por su valor obtendremos:

$$= \frac{R^2 \hat{\theta}_2^2 \theta_1}{2(\hat{\theta}_1 + \hat{\theta}_2)^2}$$

Sustituyendo los valores en los costes totales de descontaminar tendremos:

$$C_{T1} = \frac{R \hat{\theta}_1 \hat{\theta}_2}{\hat{\theta}_1 + \hat{\theta}_2} \bar{X}_1 - \frac{R \hat{\theta}_1 \hat{\theta}_2}{(\hat{\theta}_1 + \hat{\theta}_2)^2} + \frac{R^2 \hat{\theta}_2^2 \theta_1}{2(\hat{\theta}_1 + \hat{\theta}_2)^2}$$

Dado el valor $\hat{\theta}_2$, hallamos el valor $\hat{\theta}_1$ que minimice la función:

$$\frac{d C_{T1}}{d \hat{\theta}_1} = 0 \quad \text{y operando nos queda:}$$

$$\hat{\theta}_1 = \frac{R \theta_1}{\bar{X}_1 + R} + \frac{R - \bar{X}_1}{\bar{X}_1 + R} \hat{\theta}_2$$

y análogamente para la empresa 2:

$$\hat{\theta}_2 = \frac{R \theta_2}{\bar{X}_2 + R} + \frac{R - \bar{X}_2}{\bar{X}_2 + R} \hat{\theta}_1$$

que constituyen las funciones de reacción de las empresas 1 y 2.

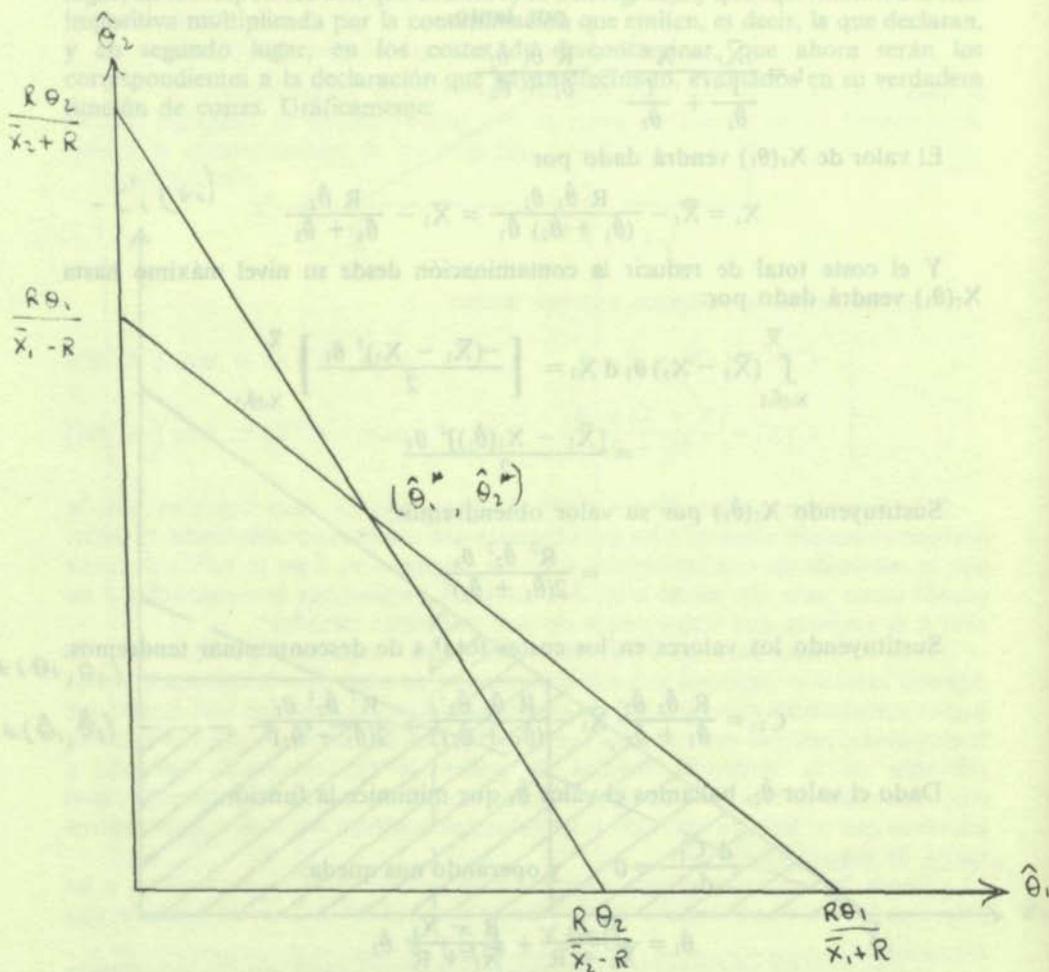
Dado que $R, \theta_1, \theta_2, \bar{X}_1, \bar{X}_2 > 0$, entonces las constantes de las funciones de reacción son positivas, mientras que las pendientes de las mismas serán negativas, ya que:

$$R = \Sigma \bar{X}_i - X^* = \bar{X}_1 - \bar{X}_2 - X^*$$

$$R - \bar{X}_1 = \bar{X}_1 + \bar{X}_2 - X^* - \bar{X}_1 = \bar{X}_2 - X^*$$

y como hemos supuesto anteriormente que la reducción de la contaminación afecta a las dos empresas, entonces $\bar{X}_2 - X^*$ y $\bar{X}_1 - X^*$ serán negativas, y, por tanto, también las pendientes de las funciones de reacción.

Gráficamente, podrán representar:



y el punto de intersección de ambas funciones ($\hat{\theta}_2$, $\hat{\theta}_1$) constituye un equilibrio de Nash, es decir, dado $\hat{\theta}_1$ lo mejor que puede hacer la empresa 2 si quiere minimizar los costes totales de descontaminar es declarar θ_2 , y viceversa.

Los valores del equilibrio de $\hat{\theta}_1$ y $\hat{\theta}_2$ serán:

$$\hat{\theta}_1^* = \frac{\theta_1(\bar{X}_2 + R) + \theta_2(R - \bar{X}_1)}{2(\bar{X}_1 + \bar{X}_2)}$$

$$\hat{\theta}_2^* = \frac{\theta_2(\bar{X}_1 + R) + \theta_1(R - \bar{X}_2)}{2(\bar{X}_1 + \bar{X}_2)}$$

valores obtenidos en la intersección de las dos funciones de reacción y que constituyen un equilibrio de Nash, siendo, además, éste único.

Como la Agencia de Planificación determina el impuesto según los mensajes recibidos en el impuesto correspondiente al equilibrio de Nash, vendrá dado por

$$t = \frac{R \hat{\theta}_1^* \hat{\theta}_2^*}{\hat{\theta}_1^* + \hat{\theta}_2^*}$$

siendo este valor inferior al verdadero, puesto que, como hemos mencionado antes, las empresas declararán unos $\hat{\theta}_i < \theta_i$.

3. CONCLUSIONES

C.1.—La primera conclusión que obtenemos es que esta modelización que «obliga» a las empresas a contaminar de acuerdo a lo que declaran supone el cumplimiento de la Política Ambiental deseada

$$\begin{aligned} X_1 = \bar{X}_1 - \frac{t(\hat{\theta}_1 \hat{\theta}_2)}{\theta_1} & \quad X_1 + X_2 = \bar{X}_1 + \bar{X}_2 - t \cdot \frac{1}{\theta_1} + \frac{1}{\theta_2} \\ X_2 = \bar{X}_2 - \frac{t(\hat{\theta}_1 \hat{\theta}_2)}{\theta_2} & \quad X_1 + X_2 = \Sigma \bar{X}_i - \frac{R}{\left(\frac{1}{\theta_1} + \frac{1}{\theta_2}\right)} \left(\frac{1}{\theta_1} + \frac{1}{\theta_2}\right) \end{aligned}$$

$$X_1 + X_2 = \Sigma \bar{X}_i - R = \Sigma \bar{X}_i - \Sigma \bar{X}_i - X^*$$

$X_1 + X_2 = X^*$ que es la Política Ambiental deseada.

Hay que tener en cuenta que la Política Ambiental tiene únicamente como objetivo el alcanzar un determinado nivel de calidad ambiental y no tiene fines recaudatorios.

C.2.—Hemos visto cómo si la Agencia de Planificación intenta obtener información sobre los costes de descontaminar de las empresas, éstas actuarán estratégicamente ocultando sus verdaderas funciones de costes. En nuestro modelo consideramos además una actuación no cooperativa entre empresas, que conjuntamente con el comportamiento estratégico de la Agencia consistente en una amenaza

realizada sobre las empresas, nos proporcionan unos impuestos sobre contaminantes más reducidos que si se conocieran los costes reales de descontaminar de las empresas, pero donde la Política Ambiental se cumple.

C.3.—Estos impuestos constituyen un instrumento para alcanzar el nivel de calidad ambiental deseado, y al ser más reducidos, suponen unas cargas más bajas sobre las empresas, que se ven obligadas a mejorar el medio ambiente, siendo además consistentes con el principio «el que contamina debe pagar».

BIBLIOGRAFIA

- (1) HENRY, Claude: *Les olluers seront les ayeurs*. Working paper, 1983.
- (2) PAJUELO MACÍAS, Antonio: *Los tributos contra la contaminación como posibles tributos propios de las Comunidades Autónomas*. Especial referencia a una Ley de Cataluña, 1983.
- (3) SAMUELSON, Paul: «The Pure Theory of Public Expenditure». *Review of Economics of Statistics*, 1954.
- (4) PUBLIC CHOICE: N.º extraordinario. Volumen XXIX. *Special Supplement to Spring*, 1977.
- (5) BAUMOL y OATES: *La teoría de la Política Económica del Medio Ambiente*. Antoni Bosch Editor, 1975.
- (6) KWEREL, Eyan: «To Tell the Truth: Imperfect Information and Optimal Pollution Control». *Review of Economic Studies*, 1977.
- (7) DASGUPTA, HAMMOND & MASKIN: «On Imperfect Information and Optimal Pollution Control». *Review of Economic Studies*, 1980.

Bases metodológicas para la determinación de índices de coyuntura regional. Caso de regiones de baja densidad productiva

por J. M. Calvet i Madrigal, X. Llinás i Audet y
R. Salvador i Vallés

Los estudios de coyuntura actuales, se basan en obtener un marco de referencia adecuado para la mejor toma de decisiones de política económica, macroeconómica y microeconómica (o empresarial). Tanto a largo como a corto plazo. Por ello, su objetivo final estriba en ofrecer un *instrumental* técnico que permita a los interesados:

- a) Un tratamiento correcto de la información.
- b) Un marco teórico coherente para la evaluación de los diferentes cursos de acción y posterior toma de decisiones.

En el presente trabajo se analizará, en primer lugar, la metodología disponible para elaborar los análisis de coyuntura a nivel global o macroeconómico. En segundo lugar, se estudiará cómo se deben acomodar los diferentes índices según sea el tipo de región al cual se desean aplicar. Por último, se estudiará el caso particular de los índices útiles para el análisis de la coyuntura en las regiones económicas elementales de *baja densidad* productiva o industrial, a partir de un estudio realizado por el Departamento de Gestión Empresarial de la Universidad Politécnica de Catalunya.

En efecto, muchas decisiones de política económica general o de política empresarial se toman en base a los índices disponibles, elaborados con base global. Pero, es evidente que tanto los índices están influidos por la región donde actúa la toma de decisiones, como la propia toma de decisiones induce unos efectos regionales que no se pueden ignorar.

1. LA METODOLOGIA DE LOS ANALISIS DE COYUNTURA

De acuerdo con el libro de Mochón y Aucochea, el análisis debe llevarse a cabo mediante una perspectiva temporal correcta que engloba el corto, medio y largo plazo y que sitúe los movimientos de las variables relevantes:

- a) Respecto la tendencia actual
- b) En función de las posibles alteraciones de la tendencia

Es decir, que las variables relevantes para un *análisis de la coyuntura* deben ser no sólo aquellas que presentan movimientos cíclicos coyunturales, sino también variables que reflejen las potencialidades o estrangulamientos *estructurales* de una economía. Esto es todavía más válido, si cabe, a nivel regional por cuanto a escala nacional pueden compensarse unas estructuras económicas con otras mediante la transferencia de recursos de una región a otra, mientras que en *una* cierta región el peso de su estructura económica sobre el movimiento cíclico es muy determinante.

Básicamente, los indicadores confluyen en concretar el estado de «crecimiento» como incremento de:

- Renta o producción por habitante
- Bienestar de la población

Así, la evolución, tanto a nivel de tendencia como de comportamiento cíclico del PIB español, ha mostrado un crecimiento casi continuo, pero con oscilaciones muy marcadas respecto de la tendencia de cada tramo.

Las variables utilizadas se agrupan en:

- Variables reales 1
- Variables monetarias 2
- Precios 3

Producción (industrial, agraria, sector público)

1—Factores (empleo, mano de obra, % utilización, capacidad productiva)

Demanda { Consumo (duradero o no)
Inversión (b. capital o en existencias)
Construcción (industrial, viviendas, obras públicas)
Exterior (export-import)

2 Cantidad de dinero (M_1 , M_2 , M_3 , disponibilidades líquidas. Activos líquidos en poder del público)

3 Precios (al consumo, al por mayor, términos de intercambio export/import)

que en el análisis coyuntural global se refieren a todo el conjunto del estado o a un promedio de los diferentes valores (o índices) sectoriales y/o regionales. Es por ello que del comportamiento global del índice no se pueden inferir consecuencias de forma automática para las regiones, especialmente si se trata de regiones deprimidas o de baja densidad.

2. ANALISIS DE LOS INDICADORES DE COYUNTURA SEGUN EL NIVEL REGIONAL

En este apartado se analizarán los indicadores de coyuntura *disponibles* en España, desde el punto de vista regional, observando:

- Su aplicabilidad a ciertos tipos de región
- Su fiabilidad

A) Indicadores de actividad

En primer lugar, se dispone de los Índices de Producción Agraria e Índice de Producción Ganadera, que se publican en el «Boletín Mensual de Estadística Agraria». Por la forma de realizarse estos índices, son de fácil aplicabilidad a grandes regiones (Comunidades Autónomas) y medianas (agrupación de comarcas homogéneas alrededor de un núcleo importante de población). Para realizar este análisis nos hemos centrado en el caso de Catalunya, que hemos considerado como gran región diversificada, y el de las comarcas que la integran (agrupadas en subregiones homogéneas); por cuanto los datos, actualmente ya se recaban a través de las delegaciones provinciales del Ministerio de Agricultura y Organismos Colaboradores, Cámaras Agrarias y Sindicatos de Agricultores. La fiabilidad de estos índices aumenta por cuanto los datos del desarrollo de las cosechas se transmiten más rápidamente y, en principio, las condiciones meteorológicas, edáficas, etc., son más homogéneas.

Como ámbito de referencia se ha tomado el de Catalunya, analizado a tres niveles:

- Región grande y diversificada (Catalunya).
- Región mediana, diversificada (zona metropolitana de Barcelona, región de Girona, de Tarragona, etc.).
- Región pequeña de baja densidad (cada una de las comarcas de l'Alt Pirineu).

Por lo antedicho, la aplicabilidad y fiabilidad de estos índices al nivel de regiones de baja densidad productiva o industrial todavía es mayor.

En segundo lugar tenemos:

- Índice de producción industrial.
- Opciones empresariales. Nivel actual de la producción.
Tendencia de la producción.
Cartera de pedidos.
- Consumo de energía.
- Demanda de energía eléctrica.

Basándose en la metodología del nuevo IPI (Índice de Producción Industrial), se puede aplicar mejor a nivel de región grande y de región mediana con densidad industrial relativamente alta, por cuanto la muestra de empresas a diseñar puede cubrir mejor *todos los productos relevantes* en la región. En cuanto a fiabilidad, en principio debe aumentar por cuanto la cercanía geográfica permite un mejor seguimiento de las contestaciones a la encuesta y menor tiempo en el tratamiento de los datos. En cambio, puede empeorar la «sensibilidad» de este índice ante los cambios estructurales, especialmente en una región mediana de baja densidad industrial.

Si bajamos ahora al nivel de la comarca de baja densidad, los establecimientos industriales son muy escasos y en muchos sectores nulos, por lo que deja de tener sentido el utilizar un sistema de índices, que podría ser sustituido por listados de producciones cuantitativas, teniendo bien presente que éstas son altamente sensibles a la aparición o desaparición de una sola empresa.

Por lo que respecta a las opiniones empresariales, se realizan por una muestra de empresas industriales y constructoras, por lo que su aplicabilidad al nivel regional es

fácil si se dispone de una muestra «ad hoc». En el caso de las regiones de baja densidad debe tenerse en cuenta la mayor dificultad de mantener el secreto estadístico y, por ello, en obtener las opiniones de los (pocos) empresarios.

Por último, unos índices que resultan fácilmente aplicables a cualquier región son los de consumo de energía primaria y eléctrica, matizando el hecho de incluir una cierta proporción de consumo de energía no dedicado a usos industriales.

En tercer lugar, se dispone de una serie de índices sobre el Sector de la construcción:

- Índice de Producción Industrial (incluye empresas constructoras)
- Ventas de cemento
- Viviendas terminadas
- Viviendas proyectadas
- Nivel de contratación
- Ritmo de actividad.

que, dada su similitud, es aplicable lo dicho en el caso de la industria, con las siguientes diferencias:

- a) En el caso de las ventas de cemento, las plantas de producción acostumbran a estar ocupadas a nivel regional, pero ciertas zonas limítrofes se pueden surtir de otra región.
- b) En el caso de las viviendas terminadas y proyectadas, se puede llegar hasta el nivel de cada municipio, puesto que es de su competencia el conceder las licencias de construcción, por lo que resultan de aplicabilidad en regiones de baja densidad.

En cuarto lugar, existen los índices de actividad en el sector terciario o de servicios:

- Ocupación de la capacidad hotelera
- Pasajeros de avión
- Pasajeros RENFE

que en el caso regional son de mayor aplicabilidad, aunque en las regiones de baja densidad, no turísticas, quizá sea más fiable un índice de transporte por carretera (autobuses de líneas regulares).

En quinto y último lugar, se dispone de índices sobre utilización de los factores productivos:

- Capital: Utilización de la capacidad productiva
- Trabajo: Encuesta de población activa
 - Paro registrado
 - Paro estimado
 - Seguro de desempleo

Dado que el índice de utilización de la capacidad productiva se realiza mediante una encuesta, en base a la misma encuesta que el índice de opiniones empresariales (OE), es aplicable a nivel de región grande o mediana, pero baja su fiabilidad en regiones de baja densidad productiva con pocos establecimientos.

En cambio, los índices de utilización del factor trabajo aumentan en su aplicabilidad a cualquier región (grande, mediana o de baja densidad) y su fiabilidad

por cuanto puede recabarse la ayuda de los ayuntamientos y se puede distinguir mejor entre las diferentes categorías:

- Ocupados asalariados
- Ocupados autónomos
- Ocupados marginales (temporeros)
- Varones en servicio militar
- Trabajadores en el extranjero
- Parados

Las estadísticas del INEM sobre el paro registrado y el seguro de desempleo se realizan a nivel comarcal o incluso más desagregado. En este concepto puede ser de gran ayuda la colaboración con los municipios, que actúan en el aspecto asistencial para elaborar unos índices complementarios que permitiesen delimitar mejor el nivel de paro involuntario real, teniendo también en cuenta todo el vasto mundo de la economía sumergida o paralela.

b) Indicadores de demanda

En primer lugar, se dispone de los índices de consumo privado:

- Opiniones empresariales s/ debilidad demanda
- Opiniones empresariales s/ cartera de pedidos
- Ventas de grandes almacenes
- Matriculación de automóviles
- Consumo de gasolina
- Importación de bienes de consumo

Por lo que respecta al indicador de opiniones empresariales, ya se ha indicado su aplicabilidad en el apartado A2, por cuanto se realiza en base a la misma encuesta, pero aplicada a industrias de bienes de consumo. Por ello, aumenta algo su aplicabilidad y fiabilidad en las regiones de baja densidad, por cuanto los pocos establecimientos existentes acostumbran a ser de industrias de consumo, generalmente de tecnología madura.

El indicador de ventas de grandes almacenes se puede mantener a nivel regional grande. Pero a nivel de región mediana o de baja densidad se debe sustituir por una encuesta entre los comercios de distribución al por menor, que estimamos sería uno de los índices más fiables.

La matriculación de automóviles es de aplicación en el caso de la región grande o mediana que coincida con el ámbito de una provincia. Para regiones pequeñas se debería recabar la información que los Ayuntamientos tienen con objetos fiscales.

El consumo de gasolina puede ser un índice de fácil aplicación, pero depurando los datos en el caso de regiones pequeñas con grandes ejes de transporte o turismo. La importación de bienes de consumo sólo mantiene su aplicación a nivel de la región grande, si dispone de Aduanas, pero depurando aquellas mercancías cuyo destino final es fuera de la región.

En segundo lugar tenemos el consumo público: Compras de bienes y servicios de la Administración, que en el nivel de región grande puede provenir de la Comunidad Autónoma o bien de la Administración Central en forma de gasto descentralizado. Su aplicación es difícil a nivel de pequeña región, excepto por lo que se refiere al gasto municipal.

En tercer lugar, se dispone de los índices de inversión en bienes de equipo:

- Inversión aparente (en industria y construcción)
- Importación de bienes de equipo
- OE cartera de pedidos
- OE perspectivas de inversión
- OE stocks
- Matriculación de camiones
- Matriculación de tractores

Dada la forma de realizarse los índices de inversión aparente (producción interna — exportaciones + importaciones) y las importaciones de bienes de equipo (estadísticas de la Dirección General de Aduanas, deflactadas) no son de fácil aplicación y únicamente en el caso de la región grande.

Las opiniones empresariales sobre cartera de pedidos, perspectivas de inversión y existencias sí que son de aplicación a nivel de la región grande y mediana, bajando su fiabilidad.

En la región de baja densidad, se repite el caso del apartado A2. En cambio, sí que resultan de aplicación los índices de matriculación de camiones y tractores (al igual que lo ya indicado en la matriculación de automóviles).

En cuarto y último lugar, tenemos los índices de la demanda exterior:

- Exportaciones de bienes
- Número de turistas
- Ingresos por turismo

que en lo que respecta a las exportaciones de bienes (similarmen te al caso de las importaciones) sólo es de aplicación en las regiones grandes con Aduana, pero debiendo deflactar las mercancías originadas dentro de la región de las que están en tránsito. Es por ello que estimamos que en las encuestas a empresas indicadas en los apartados anteriores se debería incluir un apartado sobre:

- Adquisición de inputs:
 - importaciones
 - de fuera de la región
 - dentro de la región
- Venta de outputs:
 - exportaciones
 - fuera de la región
 - dentro de la región

las cuales permitirían una mejor determinación empírica de la «base económica» de la región.

C) Indicadores de balanza de pagos

Obviamente, estos indicadores son de aplicación a nivel de región. Únicamente en lo que respecta a las transacciones de la región con el exterior (extranjero y resto de regiones), tanto en términos físicos como de capitales, ya se ha indicado que se podrían obtener por una encuesta complementaria.

D) Indicadores de sector monetario

En el nivel regional únicamente son aplicables los indicadores de créditos y depósitos (en bancos, cajas de ahorros y crédito oficial), pero estimamos que se pueden disponer con relativa facilidad si se cuenta con la colaboración de las Instituciones financieras y son de fiabilidad elevada, incluso en regiones de baja densidad.

E) Indicadores de precios

Dada la complejidad de realización, creemos que se podrían aplicar únicamente a nivel de la región grande, aunque no dudamos de la dificultad política de que cada comunidad autónoma elabore su propio índice de precios de consumo o al por mayor.

3. VARIABLES RELEVANTES PARA EL ANÁLISIS DE LA COYUNTURA REGIONAL

Del análisis realizado en el apartado anterior se desprende que los índices de coyuntura disponibles:

1. No se pueden aplicar sin más a una determinada región, por cuanto expresan un promedio a nivel de toda España.
2. En cambio, sí que es aplicable *su metodología* a la elaboración de unos índices similares que representen la coyuntura en el caso de la región grande o de la región mediana con cierta densidad industrial (remarcando su sensibilidad ante los cambios estructurales).
3. Por último, el concepto de índice muchas veces no es aplicable en el caso de regiones de baja densidad productiva, debiendo ser sustituido por el de relaciones cuantitativas.

A fin de poder establecer una metodología *operativa* para el análisis de la coyuntura en regiones elementales de baja densidad productiva, es preferible hablar de las *variables*, que deberían estar presentes en los índices y relaciones «*ad hoc*». Estas variables son el resultado de un trabajo de investigación sobre el *riesgo de crisis en regiones económicas elementales* y permiten *acotar el problema*.

Las variables seleccionadas son las siguientes:

Estructurales

- Movilidad intersectorial, interregional e intrarregional de los factores de producción.
- Grado de despoblación.
- Desequilibrios en la región o área.
- Aislamiento geográfico, político o social.
- Vías de comunicación.

- Ubicación geográfica de las empresas (comunicaciones cercanas, ejes y zonas de localización, etc.).
- Contribución de los sectores económicos tradicionales a la producción regional.
- Peso de la economía tradicional artesana.
- Industrias de base importantes.
- Existencia de sectores transformadores de bienes de consumo corriente.
- Importancia del sector transporte.
- Producción y consumo de acero.
- Sector de la Construcción: viviendas acabadas (últimos años) y en construcción.
- Producción y consumo del cemento.
- Elasticidad de la demanda respecto a la renta.
- Facilidad en la obtención del suministro de energía y materias primas.
- Exportación-Importación de mercaderías.
- Volumen de la capitalización en acciones.
- Depósitos bancarios (clasificados por tipos).
- Nivel de existencia de recursos energéticos y naturales.
- Grado de mecanización.
- Tradición industrial.

Coyunturales

- Flexibilidad del mercado de trabajo.
- Conflictividad laboral.
- Estructura de la población activa (ocupados-marginales (ocasionales) = parados = buscan primer trabajo).
- Ritmo de crecimiento del paro.
- Diferencia entre paro registrado y estimado.
- Evolución del índice de sueldos.
- Inversiones de nueva planta, de ampliación y de reposición (últimos tiempos) (número-pesetas-lugar-sector).
- Índice de crecimiento industrial.
- Estímulos favorables o desfavorables al crecimiento.
- Evolución del mercado de bienes de equipo.
- Evolución de la producción industrial (cuantitativo y cualitativo).
- Volumen de contratación (compra-venta).
- Importaciones respecto al consumo.
- Estabilidad precios de la energía y materias primas.

Empresariales

- Racionalización en la gestión y en la producción.
- Estructura del pasivo de las empresas (capitalización versus descapitalización).
- Capacidad financiera.
- Cartera de pedidos (tiempo cubierto).
- Renovación de la cartera de pedidos (contratación efectuada en un período en % de la facturación del mismo período del año anterior. Interior y Exterior).

- Distorsiones oferta/demanda.
- Saturación de los mercados.
- Relación precio-calidad de los productos.
- Aparición de nuevos productos en competencia, provenientes del exterior.
- Aparición de productos sustitutivos y complementarios.
- Situación de los productos en el ciclo.
- Correlación horas de presencia-horas trabajadas.
- Absentismo laboral.
- Horas extraordinarias.
- Sobreocupación (plantillas infladas).
- Coste por hora trabajada.
- Grado de innovación y cambio tecnológico.
- Inversiones en nuevos equipos.
- Productividad por hora trabajada.
- Rentabilidad de las empresas.
- Beneficios obtenidos por las empresas.
- Relación inversiones/puestos de trabajo creados.
- Acumulación de stocks.

Estructurales-coyunturales

- Consumo industrial per cápita.
- Capacidad de absorber la reinmigración.
- Nivel de ocupación de los recursos productivos.
- Renta per cápita.
- Potencia instalada en la industria.
- Trasvase de recursos en el exterior.
- Emigración-Inmigración.

Estructurales-empresariales

- Posibilidad de ampliación del mercado (demanda potencial).
- Magnitud del mercado.
- Estacionalidad del producto (mantenimiento de stocks).
- Especialización - Diversificación de productos.
- Existencia de alternativa productiva (procesos productivos similares entre diferentes productos).
- Estructura dimensional (trabajadores/establecimiento) (talla media).
- Producción dependiente de inversión en equipo.
- Especialización-Diversificación sectorial.
- Integración de los procesos productivos (vertical-horizontal).
- Dimensión del sector (establecimientos y trabajadores).
- Nivel de encadenamiento de los sectores.
- Sectores sin posibilidad de expansión.
- Existencia de sectores de futuro.
- Efecto multiplicador entre sectores.
- Carácter familiar de las empresas.

- Estructura de costes (destacar coste de personal).
- Presión impositiva al sector.

Coyunturales-empresariales

- Incertidumbre en las expectativas empresariales.
- Predominio de sectores tradicionalmente en crisis.
- Situación de los sectores clave de desarrollo.
- Nivel de demanda.
- Dinámica de la demanda.
- Dificultades crediticias (en general, de acceso al capital).
- Variación del coste de capital.
- Tecnología con rápida o lenta obsolescencia (aparición de amortizaciones aceleradas).
- Formación bruta de capital fijo.
- Elasticidad en la producción.
- Expedientes de crisis (número y trabajadores afectados) (diferentes formas: suspensión de actividad, reducción de jornada, restricción de contratos, etc.).
- Suspensión de pagos.
- Quiebras.

Estructurales-coyunturales-empresariales

- Importancia de las pequeñas y medianas empresas.
- Grado de uso de la capacidad productiva.
- Antigüedad de los procesos, equipos y estructuras industriales (procesos: simplicidad, dimensiones, técnicas de las instalaciones, flexibilidad, productividad, automatización).

4. EL CASO DE UNA REGION DE BAJA DENSIDAD

En el Departamento de Economía y Gestión Empresarial de la UPC se han realizado estudios sobre las comarcas catalanas. Entre ellos, un estudio sobre la comarca de l'Alt Urgell, que permitió sentar las bases para un mejor análisis de las variables relevantes en regiones económicas elementales de baja densidad. En concreto, se determinaron los siguientes aspectos relevantes para el tema que nos ocupa:

- Disparidad de fuentes de información estadística:
 - Instituto Nacional de Previsión
 - Ministerio de Trabajo (Instituto Nacional de Empleo)
 - Ministerio de Industria
 - Instituto Nacional de Estadística

que deben ser complementadas *necesariamente* con organismos «*in situ*» (Ayuntamiento, Cámaras) e incluso con los vecinos.

- Población: Se encuentra frecuentemente que en regiones de baja densidad (en el caso de l'Alt Urgell, 13 habitantes/Km²) la dinámica de la población no es estable, sino que desciende (-14,61 por 100 en el período 1950-75) frente a un incremento de +75 por 100 en el mismo período para Catalunya globalmente).
- Inversión: Analizando la inversión en industrias (nuevas o ampliación de existentes) de los años 1964 a 1975 se observan tres características muy interesantes:
 - a) No existe ningún sector que haya realizado inversiones significativas durante todos los años anteriores, y en concreto:

Alimentación	4 años
Textil	1 año
Transformados metálicos	7 años
Transfor. no metálicos	1 año
Madera y muebles	1 año
Energía	1 año
Construcción	5 años

- b) La inversión depende en gran medida de la aparición o desaparición de una sola empresa.
- c) El 97 por 100 de las inversiones industriales se concentraron en sólo tres municipios (Seu d'Urgell, Oliana y Organyà, a lo largo del eje del Segre).

— Existe una correlación significativa entre la base industrial de una comarca de baja densidad (medida por el % de la mano de obra comarcal respecto del total de la mano de obra del empleo del sector en Catalunya) y su dinámica industrial (medida por el % de inversiones industriales de la comarca con respecto al total de Catalunya). Concretamente para:

- Sector químico
- Sector textil
- Sector alimentario
- Sector metalúrgico

La comarca de l'Alt Urgell presenta en todos ellos una base industrial mínima (< 0,3%) y una dinámica industrial baja (< 0,7%).

— En el estudio estadístico de los niveles de renta municipales se observa una correlación de la renta con otras variables como:

- Presupuestos municipales
- Teléfonos instalados y pendientes
- Gastos en espectáculos

La renta per cápita en l'Alt Urgell ha tenido una evolución dinámica superior al promedio de Catalunya; esto puede ser debido a:

- La creciente importancia turística
- Instalación de industrias, pocas, pero con alto valor añadido
- La pérdida de población antes mencionada

Lo cual nos confirma en la idea de matizar las encuestas coyunturales con los cambios estructurales (turismo, empresa nueva, emigración).

- Los depósitos en bancos y cajas de ahorro per cápita presentan unos niveles per cápita superiores al promedio de Catalunya en las comarcas con fuerte incidencia del turismo.
- La estructura industrial de l'Alt Urgell se apoya en unas pocas materias primas:
 - Leche
 - Carne
 - Madera
 - Aridos para construcción

Lo cual implica que los índices de precios al por mayor sean relativamente fáciles de computar.

- La red viaria está muy polarizada en el eje del Segre Ponts-Seu d'Urgell-Andorra-Puigcerdà, pero en las estadísticas de transporte debe descontarse la parte que corresponde a turismo de paso.
- Por lo que respecta a la estructura comercial, ésta se puede deducir a partir de las licencias comerciales:
 - Productos básicos (alimentación, casa)
 - Productos ordinarios (ropa, formación, recambios)
 - Productos extraordinarios (coche, muebles)

Aunque a través de las encuestas se deduce que los productos del último tipo en muchas ocasiones se compran *fuera* de la comarca, lo que permite dudar de las encuestas de actividad comercial como índice dentro de la comarca.

- En cuanto a la población activa y al empleo, aparte de un mejor seguimiento a nivel de municipio, es importante la consideración de que las cifras pueden estar sesgadas en el sentido de que una parte no despreciable de la población censada como tal en realidad está estudiando en otras zonas (Barcelona, Lérida) o trabajando en comarcas limítrofes (Andorra), cosa que se repite en las regiones de baja densidad.
- La estructura industrial refleja el gran peso de unas pocas empresas (1 en el sector Químico, 1 en el sector del metal si excluimos a los talleres de reparación, etc.), un mejor índice puede ser el empleo industrial (no el núm. de establecimientos). Sólo cinco empresas tienen 100 o más trabajadores, pero incluyen el 55 por 100 del empleo total: la estructura industrial y la coyuntura es altamente sensible a lo que ocurra con estas cinco empresas. Las licencias industriales como indicador tienen la desventaja de que dan el mismo tratamiento a una empresa que a un pequeño taller o al trabajo domiciliario.
- En el caso de la comarca de l'Alt Urgell es productora de energía eléctrica con excedente que exporta fuera de la comarca. Es un buen índice el consumo total de energía eléctrica por municipios, como exponente de la marcha de la actividad económica coyuntural.

Un análisis informático del censo de locales de 1980. Industria básica y cociente de localización

por A. Vidal i Pagès, J. Coll i Bertrán y M. Sansalvadó i Tribó

INTRODUCCION

En esta comunicación los autores resumen un trabajo de análisis estadístico sobre el Censo de Locales (I.N.E.), alguno de cuyos primeros resultados se presentó en la Reunión de Estudios Regionales de Santiago de Compostela.

La ayuda de la Facultad de Informática de Barcelona permitió el tratamiento de los datos en un ordenador DIGITAL VAX/780.

En la primera parte se describe el análisis matemático efectuado.

En la segunda y tercera se muestran algunos resultados.

En la cuarta parte se describe el procedimiento utilizado en el ordenador. Se debe mencionar y agradecer la colaboración de los alumnos de la Facultad de Informática Juan Antonio Pastor Collado y José Antonio Pozo Hidalgo.

INDICE

1. Tratamiento matemático.
2. Industria básica.
3. Cociente de localización.
4. Proceso informático.

1. TRATAMIENTO MATEMATICO DEL CENSO DE LOCALES

Sea la matriz $A = \|a_{ij}\|$, en la que cada elemento a_{ij} es el empleo en la actividad i en la provincia j , según figura en el Censo de Locales de España de 1980.

Se numeran las provincias por orden alfabético de 1 a 50. Se ordenan las 150 actividades económicas incluidas (CNAE 030 a 504 y 841 a 849) (Minería, Industria y Construcción).

Se orla la matriz A con cuatro filas M, A, P, E , siendo para cada provincia j : M_j = Cuota de mercado (Índice 2º de Banesto del Mercado español), A_j la cifra de amortizaciones industriales (Renta Nacional, 1979, Banco de Bilbao), P_j el

número de empleados en actividades de precisión (CNAE 39) y E_j el empleo total en la provincia j .

Se efectúan las siguientes operaciones:

$$1^{\circ}) \sum_{i=1}^{i=150} a_{ij}$$

El resultado será el empleo en la provincia j en el total de actividades incluidas en el estudio.

$$2^{\circ}) \sum_{j=1}^{j=50} a_{ij}$$

El resultado será el empleo en la actividad i sumada a las 50 provincias.

$$3^{\circ}) x_i = \frac{1}{50} \sum_{j=1}^{j=50} a_{ij}$$

$$4^{\circ}) \sigma_i = \frac{1}{50} \sum_{j=1}^{j=50} (a_{ij} - x_i)^2$$

$$5^{\circ}) R(i M) = \frac{\sum_{j=1}^{j=50} (a_{ij} - \bar{x})(M_j - \bar{M})}{50 \sigma_i \sigma_M}$$

Análogamente, $R(i A)$ y $R(i P)$

$$6^{\circ}) \text{Inbj} = \frac{100 \sum_{i=1}^{i=n} a_{ij} R^2(i M)}{\sum_{i=1}^{i=n} a_{ij}}$$

$$7^{\circ}) C_{ij} = \frac{a_{ij} : \sum_{j=1}^{j=50} a_{ij}}{E_j : \sum_{j=1}^{j=50} E_j}$$

8^{\circ}) Se ordenan de mayor a menor los 7.500 C_{ij} (50×150)

9^{\circ}) Se define $B = \|b_{ij}\|$

$$\text{siendo } b_{ij} = \frac{a_{ij}}{\sum_{i=1}^{i=n} a_{ij}}$$

$$\text{Se determina } R(h k) = \frac{\sum_{j=1}^{j=50} (b_{hj} - \bar{b}_h)(b_{kj} - \bar{b}_k)}{50 \sigma_h \cdot \sigma_k}$$

10º) Se ordenan decrecientemente los R (hk)

$$(150 \times 149 : 2 = 11.175).$$

2. INDUSTRIA BASICA

Industria básica de una provincia es, por definición, la parte de su industria que produce para la venta en el exterior.

Se puede cuantificar mediante el porcentaje de la producción industrial que se vende y consume en el exterior de la provincia. Pero se acostumbra a cuantificar mediante el porcentaje de empleo industrial.

El método de cálculo consiste en tratar separadamente cada una de las actividades (CNAE) y, conocido su nivel de empleo en la provincia, hacer una estimación del que está en industria básica. Para esta estimación se pueden utilizar varios métodos estadísticos.

El análisis del Censo de Locales posibilita la determinación para cada provincia del porcentaje de industria básica: En efecto, el nivel de empleo para cada actividad y provincia figura en el Censo. En cuanto a la estimación de la proporción básica-no básica en cada actividad económica se puede utilizar el método de correlación lineal, el coeficiente R (i M) de correlación lineal entre el nivel de empleo en una actividad i en las distintas provincias y la cuota de mercado de cada provincia será próximo a 1 cuando los productos de la actividad i se consuman en la provincia (actividad no básica) y será próximo a 0 cuando la actividad sea básica. La proporción de industria no básica dentro de una actividad se estimará mediante R^2 (i M) (variación del empleo en la actividad i expresada por la cuota de mercado).

El algoritmo utilizado es:

$$\% \text{ Industria no básica } j = \frac{100 \sum_{i=1}^{i=n} a_{ij} \cdot R^2(i M)}{\sum_{i=1}^{i=n} a_{ij}}$$

Los resultados obtenidos expresados como % de industria provincial básica o exportadora son:

Nota 1: Como se ha indicado, el porcentaje de industria básica de cada provincia se da sobre el empleo industrial de la provincia.

El porcentaje sobre valor añadido será muy diferente; en efecto, el valor añadido por empleo es diferente en cada actividad económica.

Una posible extensión del análisis sería multiplicar el empleo básico de cada actividad por el ratio V.A./Empleo, lo que permitiría valorar el flujo de mercancías industriales que salen de cada provincia.

Nota 2: En cuanto a las actividades incluidas en el estudio, son casi todas industriales (incluida energía y metalurgia), pero debe tenerse en cuenta que también se incluye la minería, que influye en el porcentaje obtenido.

Otras actividades económicas también incluidas en el estudio (CNAE 0 y 84) tienen, en cambio, una influencia despreciable.

3. EL COCIENTE DE LOCALIZACION

El Censo permite conocer la magnitud de cada actividad en cada provincia.

Tiene interés comparar el nivel de empleo de cada actividad con el nivel medio de empleo. Esto permite observar las actividades que se han desarrollado más que el promedio y las que se han desarrollado menos.

Para ello se utiliza el «cociente de localización», que en el caso de una actividad *i* en una provincia *j* se define como:

$$C_{ij} = \frac{\text{empleo de } i \text{ en } j : \text{empleo de } i \text{ en la nación}}{\text{empleo en } j : \text{empleo total en la nación}}$$

La utilidad de este cociente puede ser:

1. Analizar las causas que determinan la localización de una actividad examinando las provincias en que se ha desarrollado por encima del promedio.
2. Comparar la estructura de una provincia (o región) con la media.

No se efectúa en esta comunicación el análisis de los cocientes de localización; tan sólo se mencionará aquí que las principales causas que según la teoría

Provincia	% Básica	Provincia	% Básica
Alava	49	Málaga	44
Albacete	52	Murcia	57
Alicante	63	Navarra	46
Almería	47	Orense	43
Ávila	39	Oviedo	69
Badajoz	44	Palencia	45
Baleares	44	Palmas	43
Barcelona	36	Pontevedra	52
Burgos	45	Salamanca	42
Cáceres	42	Tenerife	51
Cádiz	65	Santander	60
Castellón	53	Segovia	45
Ciudad Real	66	Sevilla	46
Córdoba	44	Soria	46
Coruña	55	Tarragona	45
Cuenca	52	Teruel	55
Gerona	44	Toledo	50
Granada	42	Valencia	45
Guadalajara	42	Valladolid	37
Guipúzcoa	48	Vizcaya	57
Huelva	69	Zamora	41
Huesca	49	Zaragoza	43
Jaén	46		
León	56		
Lérida	39		
Logroño	58		
Lugo	53		
Madrid	38		

determinan la localización son: la existencia de materias primas, la accesibilidad al mercado, la existencia de aglomeración industrial, la habilidad de la población activa.

Al disponer de todos los datos necesarios, se utilizó para calcular el cociente de localización el siguiente algoritmo:

$$C_{ij} = \frac{a_{ij} : \sum_{j=1}^{j=50} a_{ij}}{E_j : \sum_{j=1}^{j=50} E_j}$$

Se obtuvieron los $150 \times 50 = 7.500$ cocientes de localización, según orden decreciente. Sigue la lista de los $C_{ij} > 20$.

Actividad económica		C _{ij}
Extracción de pizarras bituminosas	Segovia	270
Extracción y aglomeración de lignito	Teruel	155
Extracción de piritas y azufre	Huelva	99
Prospección de petróleo y gas natural	Huesca	90
Caza y repoblación cinegética	Castellón	81
Extracción y transformación de uranio	Salamanca	76
Fabricación de pilas y acumuladores	Guadalajara	61
Pesca y piscicultura en agua dulce	Teruel	51
Extracción y aglomeración de antracita	León	47
Extracción y aglomeración de antracita	Palencia	46
Extracción y depuración de gas natural	Zaragoza	43
Coquerías	León	42
Fabricación de productos de corcho	Gerona	40
Minería metálica no férrica	Huelva	36
Sales potásicas, fosfatos y nitratos	Navarra	35
Extracción y preparación mineral de hierro	Teruel	35
Producción de vapor y agua caliente	Alava	31
Prospección de petróleo y gas natural	Tarragona	31
Fabricación de pasta papelera	Huelva	29
Extracción y aglomeración de hulla	Oviedo	26
Extracción y transformación de uranio	Jaén	23
Fabricación de tubos de acero	Alava	22
Silvicultura	Soria	22
Material de transporte n.c.o.p.	Guipúzcoa	20
Refino de petróleo	Ciudad Real	20
Explotación forestal	Navarra	20
Extracción de sal común	Alicante	20
Pesca y piscicultura en mar	Guipúzcoa	20

4. PROCESO INFORMÁTICO

Ante la necesidad de realizar los estudios estadísticos presentados en esta comunicación de forma automática mediante el uso de un ordenador, se plantearon dos alternativas, ambas basadas en el uso del computador DIGITAL VAX/780, de

la Facultad de Informática de Barcelona. La primera de ellas era el uso de uno de los varios paquetes estadísticos estándar (por ejemplo, SPSS, SPAT, etc.), que corren sobre el sistema operativo (VMS) de dicha máquina.

La segunda alternativa era el diseño de algoritmos para la resolución de cada uno de los estudios estadísticos y su posterior codificación en alguno de los lenguajes de programación disponibles (por ejemplo, PASCAL, FORTRAN/77, COBOL, PL/I, BASIC, etc.). En el primer caso, la potencia y rapidez de cálculo del paquete estadístico no aportaban una ganancia de tiempo total de desarrollo, pues existía un «overhead» importante de tiempo necesario para el aprendizaje de la filosofía de uso y sintaxis del paquete elegido.

La programación directa pareció el medio más rápido de realizar el estudio, a pesar de que los algoritmos conseguidos serían, lógicamente, más lentos.

Se decidió, por tanto, el diseño directo de algoritmos y su codificación en el lenguaje de programación PASCAL.

El resultado final fue un solo programa principal compuesto por procedimientos separados que realizaban la entrada de datos, los diversos cálculos sobre éstos, ordenaciones de algunos resultados obtenidos y la salida de resultados en forma de listado impreso.

La creación del fichero de datos iniciales se hizo a mano, utilizando el editor de propósito general EDT disponible en la instalación.

En las ordenaciones internas de datos se utilizó la técnica de ordenación interna por montículo o «heapsort», por parecer la más adecuada, dada la gran cantidad de números a ordenar. Como salida, el programa creaba un fichero de aproximadamente 1.430 bloques físicos, que posteriormente se sometía a impresión.

Se debe indicar que, dada la estructura matricial de los datos a procesar (gran matriz indexada por provincias y actividades), podría haber sido más conveniente el uso de otros lenguajes de programación más adecuados al cálculo de tablas, como APL o PL/I, pero esta posibilidad no era viable por problemas técnicos.

Presentación	1
Conferencia Inaugural	24
Saludo del Magro Sr. D. Miguel Gualter, en nombre del Consejo de la Universidad de León	25
Intervención del Excmo. Sr. Don Juan de la Cruz de Guzmán y D. Demetrio Madrid López	26

I. SECTORES ESTRATEGICOS DE LA ECONOMIA
CASTELLANO-LEONESA

II. ESTRATEGIAS **INDICE DEL TOMO I**

Posiciones:

- Estrategia de desarrollo de Castilla y León, 1980-1990. Una
visión Preliminar

Comunicaciones:

- Políticas de desarrollo regional y de desarrollo urbanis-
tario en Castilla y León. Una visión Preliminar
- Análisis de la estructura regional
- Las tendencias de desarrollo regional en Castilla y León y
sus implicaciones para el desarrollo urbano
- Desarrollo y estructura regional en Castilla y León
- Valoración Económica de la estructura regional

III. INDUSTRIA AGRICOLA DE CASTELLANO-LEON

Posiciones:

- La industria agroalimentaria en Castilla y León. Una
visión Preliminar

Comunicaciones:

- El comportamiento de la agricultura castellano-leonesa

	<u>Págs.</u>
Presentación	5
Sesión Inaugural	11
Saludo del Magco. Sr. D. Miguel Cordero del Castillo, Rector de la Universidad de León.....	13
Intervención del Excmo. Sr. Presidente de la Junta de Castilla y León D. Demetrio Madrid López.....	15

I. SECTORES ESTRATEGICOS DE LA ECONOMIA CASTELLANO LEONESA

I.1. ESTRATEGIAS DE DESARROLLO EN CASTILLA Y LEON...	21
PONENCIA:	
-Estrategias de desarrollo en Castilla y León. Isidro Her- nández Perlina y Manuel Mitadiel Martínez.....	23
COMUNICACIONES:	
-Penetración del capital extranjero en las empresas indus- triales castellano-leonesas (1960-1983). Josefa E. Fernández Arufe y Rosario Pedrosa Sanz.....	39
-Las relaciones económicas exteriores en la comunidad autónoma de Castilla y León. Roberto Alvarez Llano y Fernando Fernández Rodríguez.....	55
-Depresión y desarrollo local en Castilla-León. Germán Valcárcel-Resalt y José Frutos García García.....	73
I.2. INDUSTRIA AGROALIMENTARIA EN CASTILLA Y LEON ..	83
PONENCIA:	
-La industria agroalimentaria en Castilla y León. Felipe Robla Ortiz.....	85
COMUNICACIONES:	
-El comportamiento de la acicultura castellano-leonesa	

	durante la crisis (1974-1983). Francisco Javier Gutiérrez Hurtado	93
	-La industria agroalimentaria en la economía castellano-leonesa. Pablo Gordo Gómez.....	101
	-Razas autóctonas contra piensos importados en la región castellano-leonesa. J. S. Martínez Vicente, M. A. García Dory y S. Vela Herrero.....	121
	-Aspectos de la estructura de la producción ovina en Castilla y León. José Fernández Revuelta y Julio Gutiérrez Geijo	135
	-Evolución y especialización ganadera comarcal en la región castellano-leonesa. A. Prieto Guijarro, L. Jiménez Díaz, G. Arévalo Vicente y F. Escudero Gil.....	147
	-Estructura de costes en las explotaciones agrarias de Castilla-León. A. Prieto Gujarró, L. Jiménez Díaz, G. Arévalo Vicente y F. Escudero Gil	173
I.3.	LA MINERÍA COMO SECTOR ESTRATEGICO DE CASTILLA Y LEÓN.....	205
	PONENCIA:	
	-La minería como sector estratégico de Castilla y León. Alfonso S. Gracia Plaza	207
	COMUNICACIONES:	
	-El aprovechamiento minero-energético en Castilla y León: significado económico y trascendencia espacial. Fernando Manero Miguel	221
	-Estructura del consumo de energía eléctrica en Castilla-León. Josefa E. Fernández Arufe y Angel de los Ríos Rodicio.....	239
	-El agua como factor estratégico de la economía leonesa. Mariano Palancar Penella.....	255
II.	EFFECTOS DE LA POLITICA ECONOMICA EUROPEA EN LAS REGIONES ESPAÑOLAS	
	PONENCIA:	
	-La C.E.E. y la industria española. Milagros García Crespo.	263

COMUNICACIONES:

- Guión sobre situación de las negociaciones. Enero 1985.
Carlos Bastarreche 285
- Efectos de la política agraria europea en las regiones españolas. Armando Ramos..... 289
- El F.E.D.E.R.: algunas reflexiones sobre su futura aplicación en España. Jordi Conejos i Sancho..... 297
- Efectos de la política agraria común sobre la autonomía regional. Aplicación a Andalucía. A. Rodero Franganillo, V. Theotonio Cáceres y J. J. Romero Rodríguez 303
- Los efectos de la política de expansión de los cultivos marinos en Europa sobre el desarrollo de la agricultura en Galicia. Xulio X. Pardellas de Blas 311
- La industria carbonífera de la comunidad y su incidencia nacional en el sector: El carbón asturiano. José Luis Marrón Jaquete y Miguel A. Alvarez Areces..... 317

III. TECNICAS DE ANALISIS REGIONAL

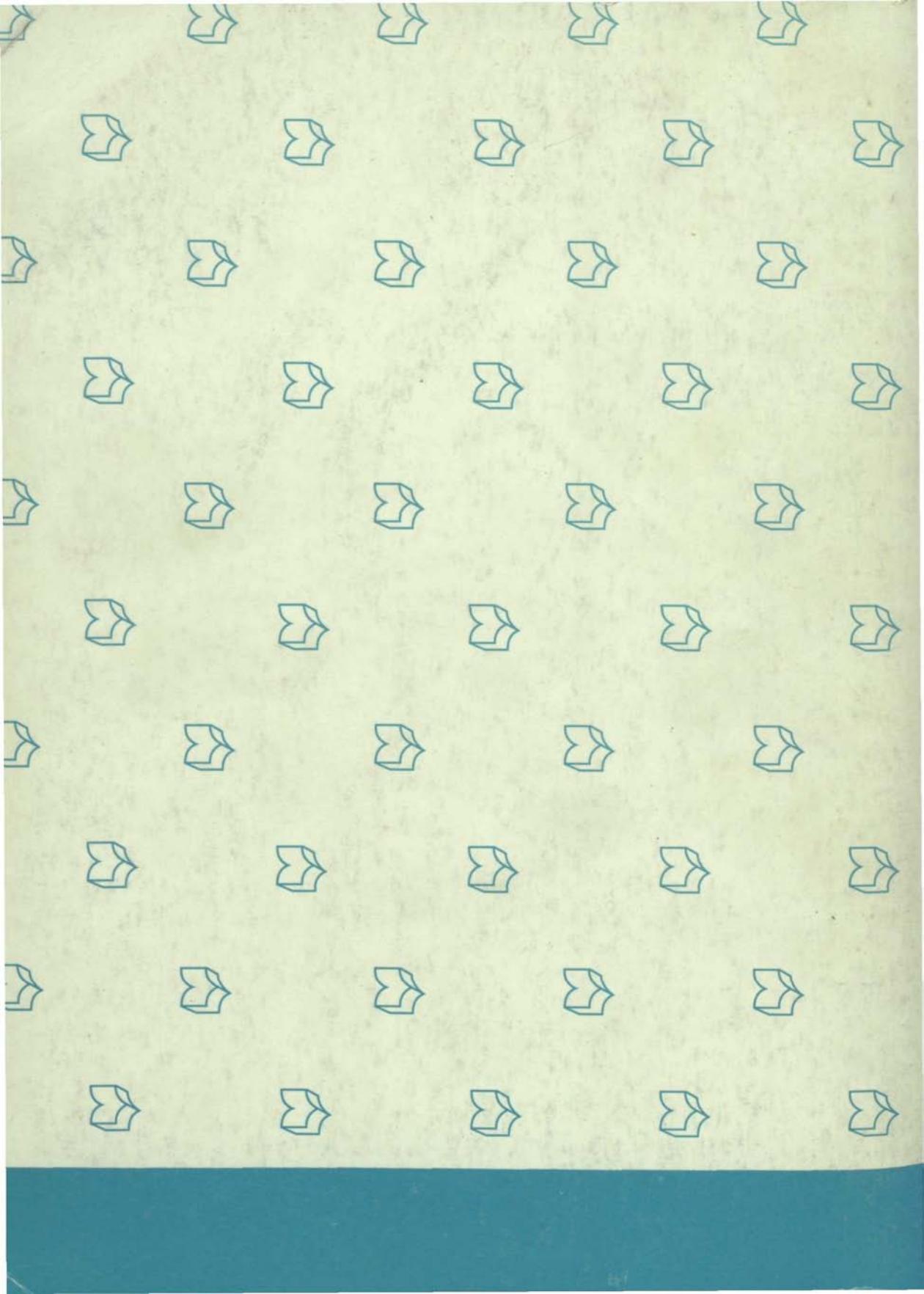
PONENCIA:

- Los indicadores de la política económica regional: La experiencia francesa. Jean Paul Blandinières..... 351

COMUNICACIONES:

- Un indicador sintético para el análisis de la coyuntura regional. Eduardo Morales Martínez..... 369
- Líneas de investigación y trabajo de campo: Las limitaciones de los indicadores de coyuntura. Enrique Domínguez Agut..... 377
- Técnicas de análisis regional: indicadores regionales de coyuntura. Alberto Rull Sabater 383
- Los indicadores de coyuntura en el transporte, turismo y comunicaciones, una aproximación a la coyuntura regionalizada. José Guill Guillem y Manual Tejero Rodríguez. 389
- Indicadores de coyuntura regional: apreciaciones sobre la experiencia francesa. Antonio J. Narváez Bueno..... 401
- Decisiones de desinversión en el sector público. Antonio Montserrat Solé..... 409

	Págs.
—Indicadores utilizados en la teoría de la localización industrial. Romá Pujadas Rubies	417
—Indicadores espaciales de naturaleza fiscal. Miguel Roig Alonso	425
—Descomposición y asimetría de los indicadores entrópicos de disparidad regional. Juan A. Cañada Vicinay	433
—Una metodología multivariante en el análisis socio-económico regional. Fernando Mallo Fernández	449
—Una aplicación de la clasificación de elementos espúreos al agrupamiento de sectores productivos: el caso de las TIO en León. José Luis Placer Galán y Fernando Mallo Fernández.	475
—Ensayos sobre estimaciones de renta personal a nivel comarcal y local en Andalucía. (Un método de posible aplicación generalizada.) José Pérez Blanco	485
—Un marco teórico para el análisis de políticas ambientales regionales. F. Grafe y E. Iñarra	499
—Bases metodológicas para la determinación de índices de coyuntura regional. Caso de regiones de baja densidad productiva. J. Calvet i Madrigal, X. Llinas i Audet y R. Salvador i Vallès	515
—Un análisis informático del censo de locales de 1980. Industria básica y cociente de localización. A. Vidal i Pagés, J. Coll i Bertran y M. Sansalvadó i Tribó	527
—Técnicas de análisis regional. Indicadores regionales de comunicación. (I) El transporte terrestre y la comunicación. (II) El transporte aéreo y la comunicación. (III) El transporte marítimo y la comunicación. (IV) El transporte por carretera y la comunicación. (V) El transporte por ferrocarril y la comunicación. (VI) El transporte por avión y la comunicación. (VII) El transporte por barco y la comunicación. (VIII) El transporte por helicóptero y la comunicación. (IX) El transporte por globo y la comunicación. (X) El transporte por cohete y la comunicación. (XI) El transporte por submarino y la comunicación. (XII) El transporte por satélite y la comunicación. (XIII) El transporte por robot y la comunicación. (XIV) El transporte por inteligencia artificial y la comunicación. (XV) El transporte por nanotecnología y la comunicación. (XVI) El transporte por biotecnología y la comunicación. (XVII) El transporte por nanobiotecnología y la comunicación. (XVIII) El transporte por nanobiotecnología y la comunicación. (XIX) El transporte por nanobiotecnología y la comunicación. (XX) El transporte por nanobiotecnología y la comunicación.	535
—Indicadores de comunicación regional. (I) El transporte terrestre y la comunicación. (II) El transporte aéreo y la comunicación. (III) El transporte marítimo y la comunicación. (IV) El transporte por carretera y la comunicación. (V) El transporte por ferrocarril y la comunicación. (VI) El transporte por avión y la comunicación. (VII) El transporte por barco y la comunicación. (VIII) El transporte por helicóptero y la comunicación. (IX) El transporte por globo y la comunicación. (X) El transporte por cohete y la comunicación. (XI) El transporte por submarino y la comunicación. (XII) El transporte por satélite y la comunicación. (XIII) El transporte por robot y la comunicación. (XIV) El transporte por inteligencia artificial y la comunicación. (XV) El transporte por nanotecnología y la comunicación. (XVI) El transporte por biotecnología y la comunicación. (XVII) El transporte por nanobiotecnología y la comunicación. (XVIII) El transporte por nanobiotecnología y la comunicación. (XIX) El transporte por nanobiotecnología y la comunicación. (XX) El transporte por nanobiotecnología y la comunicación.	545
—Decisiones de inversión en el sector público. (I) El transporte terrestre y la comunicación. (II) El transporte aéreo y la comunicación. (III) El transporte marítimo y la comunicación. (IV) El transporte por carretera y la comunicación. (V) El transporte por ferrocarril y la comunicación. (VI) El transporte por avión y la comunicación. (VII) El transporte por barco y la comunicación. (VIII) El transporte por helicóptero y la comunicación. (IX) El transporte por globo y la comunicación. (X) El transporte por cohete y la comunicación. (XI) El transporte por submarino y la comunicación. (XII) El transporte por satélite y la comunicación. (XIII) El transporte por robot y la comunicación. (XIV) El transporte por inteligencia artificial y la comunicación. (XV) El transporte por nanotecnología y la comunicación. (XVI) El transporte por biotecnología y la comunicación. (XVII) El transporte por nanobiotecnología y la comunicación. (XVIII) El transporte por nanobiotecnología y la comunicación. (XIX) El transporte por nanobiotecnología y la comunicación. (XX) El transporte por nanobiotecnología y la comunicación.	555



ACTAS

**X REUNION DE ESTUDIOS
REGIONALES**

TOMO II

León, 21, 22 y 23 de noviembre de 1984



Asociación Española de Ciencia Regional



JUNTA DE CASTILLA Y LEÓN

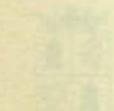
Consejería de Educación y Cultura

ACTAS
X REUNION DE ESTUDIOS
REGIONALES

León, 21, 22 y 25 de noviembre de 1984

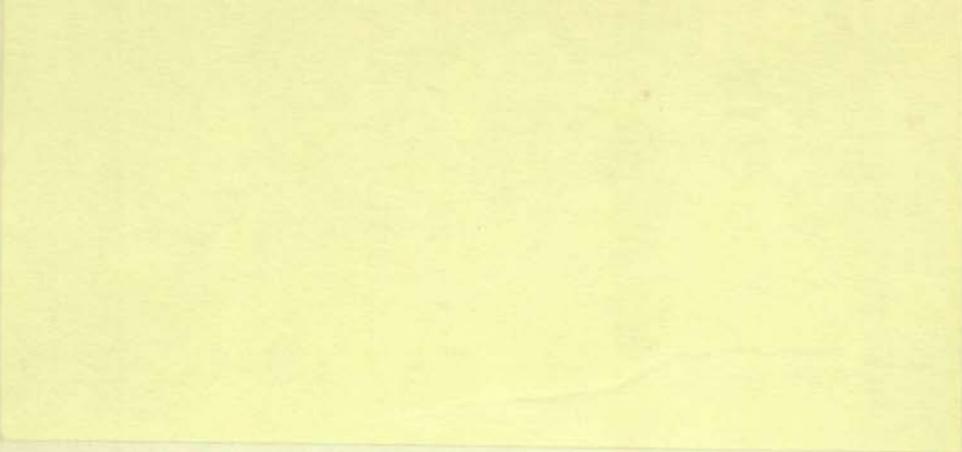
Rólan

Asociación Española de Ciencia Regional



JUNTA DE CASTILLA Y LEÓN

Departamento de Economía y Cultura



ACTAS
X REUNION DE ESTUDIOS
REGIONALES

Lozano

ACTAS

X REUNION DE ESTUDIOS

REGIONALES

IV
La articulación institucional en el estado
de las Autonomías: división espacial
y coordinación territorial

TOMO II

León, 21, 22 y 23 de noviembre de 1984



Asociación Española de Ciencia Regional



JUNTA DE CASTILLA Y LEON

Consejería de Educación y Cultura

ACTAS

X REUNION DE ESTUDIOS

REGIONALES

Junta de Castilla y León
Consejería de Educación y Cultura
Nicolás Salmerón, 3
47004. Valladolid

TOMO II

León, 22 y 23 de noviembre de 1984

I.S.B.N. 84-505-2373-7 obra completa
I.S.B.N. 84-505-2375-3 tomo 2
Depósito Legal: VA. 614-1985

Impreso en los talleres de la Editorial Sever-Cuesta. Prado, 10. 47003. Valladolid

JUNTA DE CASTILLA Y LEÓN

IV

La articulación institucional en el estado de las Autonomías: división espacial y coordinación territorial

IV.1. La planificación nacional y regional en España

ACTAS Y REUNION DE ESTUDIOS REGIONALES

Junta de Castilla y León
Comisión de Educación y Cultura
Nicola Salmerón, 3
47004, Valladolid

VI

La articulación institucional en el estado
de las Autonomías: división espacial
y coordinación territorial

ISBN N.º 84-505-2372-7 obra completa
ISBN N.º 84-505-2373-3 tomo 2
Depósito legal: VA. 614-1985

Deposita en los talleres de la Editorial Sover-Camón, Pto. 10. 47001, Valladolid

La planificación nacional en la España de las Autonomías

por Gonzalo Sáenz de Buruaga

1984 B

ADVERTENCIA

Este trabajo presenta la selección de un capítulo más amplio que se va a publicar próximamente en un libro colectivo. El trabajo original se completa con una primera sección dedicada al tema de las regiones de España y su comparación con las de la actual CEE de diez miembros, al hilo de la reciente publicación por la Comisión de las Comunidades Europeas del 2º Informe sobre las Regiones de Europa, en cuya elaboración tuve ocasión de participar. Aquí se ha prescindido de esa sección para no hacer muy extenso este papel y porque había que completarlo con algunos comentarios de respuesta a dos documentos que acaba de publicar la Secretaría General de Economía y Planificación. Estos documentos son, por el momento, el producto meras especs de lo que el Gobierno ha realizado en materia de planificación en la mitad de su legislatura. Estos comentarios se prestaban en el lenguaje. Su redacción es todavía provisional.

Obviamente, todas las opiniones, así como los posibles errores de este trabajo son exclusivamente personales.

PLANIFICACIÓN VERSUS DESCENTRALIZACIÓN EN LA ESPAÑA DE LAS AUTONOMÍAS

Quizás, desde el primer momento, calibrar las dificultades, las contradicciones inherentes, que encierra la planificación, tanto sea nacional o supranacional como regional o supra-regional, en un contexto institucional descentralizado. Puede verse en el ejemplo supranacional más inmediato, cual es la Comunidad Económica Europea. Lo vamos a ver ahora para el contexto de descentralización fiscal y financiera que es el «Estado de las Autonomías» de la España actual; es decir, el

IV.1. La planificación nacional y regional en España

IV.1. La planificación nacional y regional
en España

La planificación nacional en la España de las Autonomías

por Gonzalo Sáenz de Buruaga

1984 B

ADVERTENCIA

Este trabajo presenta la selección de un capítulo más amplio que se va a publicar próximamente en un libro colectivo¹. El trabajo original se completa con una primera sección dedicada al tema de las regiones de España y su comparación con las de la actual CEE de diez miembros, al hilo de la reciente publicación por la Comisión de las Comunidades Europeas del 2.º Informe sobre las Regiones de Europa, en cuya elaboración tuve ocasión de participar². Aquí se ha prescindido de esa sección para no hacer muy extenso este papel y porque había que completarlo con algunos comentarios de urgencia a dos documentos que acaba de publicar la Secretaría General de Economía y Planificación. Estos documentos son, por el momento, el producto menos opaco de lo que el Gobierno ha realizado en materia de planificación en la mitad de su legislatura. Estos comentarios se presentan en el Epílogo. Su redacción es todavía provisional.

Obviamente, todas las opiniones, así como los posibles errores de este trabajo son estrictamente personales.

1. PLANIFICACION VERSUS DESCENTRALIZACION EN LA ESPAÑA DE LAS AUTONOMIAS

Interesa, desde el primer momento, calibrar las dificultades, las contradicciones incluso, que encara la planificación, tanto sea nacional o supranacional como regional o suprarregional, en un contexto institucional descentralizado. Puede verse en el ejemplo supranacional más inmediato, cual es la Comunidad Económica Europea. Lo vamos a ver ahora para el contexto de descentralización fiscal y financiera que es el «Estado de las Autonomías» de la España actual: es decir, la

¹ *La España de las Autonomías* (2ª edición), Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid (en prensa).

² La traducción y publicación en español de este importante documento comunitario — el primero con un capítulo específico sobre España y Portugal — la está efectuando el Servicio de Estudios Económicos del Banco Exterior de España en colaboración con la Oficina en Madrid de la Comisión de las Comunidades Europeas.

dificultad de la planificación bien nacional, bien regional, o la de varias regiones (en este último caso, se trata de ordenar el espacio físico y económico de regiones que, más allá de fronteras administrativas, intentan consolidar su interdependencia y sus ventajas comparativas a largo plazo³.

Desde el punto de vista de la asignación de los recursos, la planificación no constituye sino la pretensión de calcular, calendar y distribuir óptimamente, o por lo menos con eficiencia, los recursos escasos de un sistema económico.

Ahora bien, los economistas constatamos reiteradamente y con inevitable humildad que, a pesar de nuestros elaborados modelos y conceptos en la economía del bienestar y en las teorías del desarrollo y de la hacienda pública, no hay, en último extremo, un óptimo económico-social: sabemos que la organización y la decisión sobre los recursos públicos —tanto por la vertiente de ingresos como de gastos—, descansan al final sobre decisiones políticas.

Pues bien, la dificultad de la planificación descentralizada reside en que quienes toman esas decisiones —que son gobiernos de múltiples niveles— pueden tener estrategias y/o intereses políticos conflictivos derivados de preferencias y prioridades económicas distintas y contradictorias.

En suma, el problema no es unidimensional, a saber el de buscar qué paquetes de bienes públicos y de promoción de bienes privados han de preverse y asignarse a medio y largo plazo, sino multidimensional y seguramente conflictivo: quiénes deciden y en qué espacio de externalidades la composición, tamaño y calendarios de tales paquetes de bienes y servicios públicos y de incitación y guía de la iniciativa privada.

Pero hay más: en la evolución reciente de los países occidentales existe una enojosa dicotomía que vamos a ver a continuación.

1.1. Dicotomía entre planificación y toma de decisiones⁴

La dicotomía que a lo largo de su evolución económica reciente experimentan las economías de mercado que se han decidido a planificar, tanto explícitamente (sistemas de planificación indicativa tipo francés, o los planes globales de desarrollo a largo plazo y del territorio nacional del Japón) o implícitamente (como en la planificación financiera alemana) se produce entre:

- la actividad planificadora como una función voluntarista (y a menudo elitista) de la administración central coordinadora, y
- el proceso de toma de decisiones como un resultado descentralizado (y a

³ Con cierto mimetismo del istmo italiano entre el Tirreno y el Adriático, delimitado por los Alpes y el valle del Po, aludi hace tiempo al *eje de desarrollo Cantábrico-Mediterráneo o Norteiberia*, triángulo espacial cuyos lados son los Pirineos-costa Cantábrica, costa Catalano-Valenciana y valle del Ebro. Como en el caso de Italia, este triángulo sería el engarce básico (físico, económico y tecnológico) con Europa. Véase mi libro *Ordenación del Territorio. El caso del País Vasco y su zona de influencia*, Guadiana, Madrid, 1969, págs. 297-307. Posteriormente, cuando al fin de los setenta el gobierno francés formuló el Plan del Grand Sud-Ouest, es decir, la suprarregión francesa que más tiene que encerrar la ampliación de la CEE a España, intenté resucitar la idea de Norteiberia. Confío que si ésta parecía utópica en los sesenta e inoportuna en los setenta (por la erupción del proceso autonómico), sea imprescindible al final de los ochenta, una vez consumada la integración de España en la CEE.

⁴ La reflexión sobre este tema la inicié teóricamente en el *International Seminar on Public Economics*, dirigido por Richard A. Musgrave en Toledo, septiembre 1979, con un papel titulado «Is it possible a decentralized economic planning?» (versión castellana en R. A. Musgrave, ed., *Aspectos regionales de la Política Fiscal*, volumen II, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 1984: 1055-1081). La reflexión la apliqué a la situación española en «De la planificación autonómica a la suprarregional y nacional: expectativas en España a partir de 1983», *VIII Reunión de Estudios Regionales*, Asociación Española de Ciencia Regional, Bilbao, noviembre de 1982.

menudo aberrante o incoherente) de las fuerzas del mercado y/o de las fuerzas políticas.

La dicotomía es consistente con el terreno común donde acampan las economías neoclásica y keynesiana. En ambas, la «mano invisible» revela las preferencias individuales y de los grupos sociales a través de la muy flexible mecánica del mercado; en ambas, el Estado tiene solamente un papel subsidiario (más activo en la economía keynesiana a causa de la función de estabilización), al mismo tiempo que, en ambas, las clases sociales son uno de los muchos conjuntos de poderes que compiten y se contrapesan.

Pero para contestar a la pregunta de si puede compaginarse la planificación con la descentralización, vamos a utilizar la siguiente aproximación: ya que la descentralización no es un rasgo visible en la planificación económica, vamos a enfrentarnos con el problema desde un enfoque opuesto, concretamente, a través de la exploración de qué clase de correlación existe entre los sistemas descentralizados de gobierno y la planificación económica. En otras palabras, ¿los sistemas sociales más centralizados están más adaptados a la planificación económica que los más descentralizados?

Tradicionalmente se presupone que los Estados Federales tienen mejores sistemas descentralizados que los Estados Unitarios. Ejemplos típicos europeos entre los primeros lo constituyen Alemania Occidental y Suiza, mientras que Francia y los Países Bajos representan ejemplos distintivos de viejas naciones-estado con gobiernos centrales unitarios. Otros países en Europa Occidental, tales como el Reino Unido, Italia, algunos países de Escandinavia y la España actual, presentan situaciones constitucionales más complejas, con variadas clases de autonomías regionales bien legales o de facto. En el continente americano el panorama es también muy heterogéneo: aparte del carácter de arquetipo de la Constitución de los Estados Unidos, Canadá y cuatro países latinoamericanos (Argentina, Brasil, México y Venezuela) tienen sistemas federales de gobierno.

Más importantes que las diferencias legales entre los Estados Unitarios y los Federales son las raíces socio-económicas que determinan ambos tipos de sistemas. Desde un punto de vista estructural, es posible relacionar los sistemas federales de gobierno con el paradigma pluralista mientras que los Estados Unitarios están más próximos al paradigma elitista⁵. Como señala Alford, la perspectiva pluralista asume un contexto situacional de individuos y grupos que compiten para influenciar una multiplicidad de decisiones políticas, a través de las cuales se definen las distintas demandas de la sociedad. Una multiplicidad de jurisdicciones que se solapan (prefiero la terminología de Musgrave de gobiernos de múltiples niveles y/o haciendas de múltiples unidades) conforman el Estado, cuya función es conseguir acuerdos a través de un proceso continuo de negociación. Esta perspectiva se adapta bastante bien a la imagen utópica de los Estados Unidos como una democracia pluralista, evolucionando gradualmente «hacia una sociedad más justa, más humana y más igualitaria». En Europa, tal perspectiva se adapta mejor a Suiza que a Alemania, donde subsisten todavía rasgos de la perspectiva elitista burocrática tanto en el Bund como en los Ländern.

Los ejemplos más significativos de naciones-estado unitarias bajo el paradigma elitista eran la España previa a la Constitución de 1978 y, sobre todo, la Francia

⁵ Véase R.R. ALFORD, «Paradigms of Relations between State and Society» en LINDBERG y otros, eds.: *Stress and Contradiction in Modern Capitalism*, 1975.

antes de 1981 (Mitterrand). En ambos países, el papel de las organizaciones burocráticas era preponderante, estando concentrado el poder en algunas posiciones dominantes controladoras de la información y las decisiones. Como consecuencia, esas organizaciones, tanto públicas como privadas, no estaban generalmente asediadas por la competencia y el debate plurales. En realidad, bastaban muy pocas decisiones, ya que existía una conexión rápida entre las élites y sus representaciones en el Estado (*grands corps* en Francia y altos funcionarios en España). El producto final de tal conexión es la *économie concertée* que ha sido descrita como una asociación de los directivos de las grandes empresas y los mayordomos del Estado. Obviamente, esta asociación trabaja fuera de la arena política tradicional y fuera del Parlamento.

Ahora bien, así como la imagen utópica del paradigma pluralista es la democracia plural y competitiva, la imagen utópica de la relación entre el Estado y la sociedad en el paradigma elitista es la sociedad planificada en la cual la cooperación y coordinación de las élites de las distintas organizaciones soportan el desarrollo global de los recursos sociales en el campo educativo, tecnológico, de transporte, sanidad, etc. En consecuencia, no hay necesidad de consenso sino de concesión de los beneficios del crecimiento económico y de las demandas básicas.

Otra comparación de la perspectiva elitista en la Francia de la «*grandeur*» y en la España autoritaria con respecto a un tercer ejemplo de la Europa latina, Italia, revelaría que ésta ha eludido mejor la perspectiva elitista por dos razones: a) la reciente formación de Italia como nación-estado no ha permitido la consolidación de una burocracia central fuerte con experiencias imperialistas internas y ultramarinas como en el caso de España y Francia; b) el peculiar sistema descentralizado italiano dentro de un Estado unitario con diferentes clases de estatutos regionales ha permitido un grado importante de autonomía en los niveles locales y regionales. Vale la pena también señalar que Italia, al contrario que otros países latinos de Europa, tiene esquemas de planificación nacional muy débilmente institucionalizados, haciendo hincapié en programas regionales sobre todo los específicamente previstos para ayudar a las zonas deprimidas del Mezzogiorno.

La conclusión provisional del rápido análisis anterior en varios países occidentales podría ser que parece existir una insistente correlación positiva entre los sistemas políticos centralizados y la formalización de esquemas de planificación económica a escala nacional. Francia podría ser el arquetipo. Por el contrario, los sistemas federales como los Estados Unidos o la RF Alemana no sienten demasiada necesidad de montar instrumentos de planificación nacional a medio plazo, acaso porque la planificación nacional es incompatible con estos sistemas de gobierno de múltiples niveles o acaso porque no hay una teoría ni tampoco muestras empíricas significativas de cómo conciliar la descentralización del poder con un proceso coherente de toma de decisiones planificadas heterogéneas para el conjunto de la sociedad nacional y de sus componentes regionales. El caso del Reino Unido (con estatutos especiales para Escocia y Gales e incluso asambleas elegidas en el intento de «*Devolution Bill*») y el caso de Italia (con un sistema consolidado de autonomías regionales) parecen también probar que el camino hacia un proceso real de descentralización es reticente hacia los esquemas omnicomprendivos de planificación económica. Por lo que respecta al caso de España, tal como vamos a ver, la erupción descentralizadora, fiscal, administrativa y políticamente, es decir, lo que se ha dado en llamar el «Estado de las Autonomías», ha coincidido con la etapa más débil, escasamente explícita, de la planificación.

A ello nos vamos a referir, así como al cambio que también en esto ha querido efectuar el actual Gobierno socialista.

1.2. La débil programación en el inicio del «Estado de las Autonomías» (1979-1982: Gobiernos centristas de UCD)

En la medida en que la «España de las Autonomías» no es ya un Estado Unitario y su organización económico-política se acerca más al Estado Federal (o al menos cuasifederal), es interesante constatar lo que ha sucedido desde 1978 hasta 1982 en lo que a la planificación respecta, ya que en descentralización autonómica —a pesar de contradicciones y vacilaciones— han sucedido tantas cosas que en la historia moderna de Europa sólo pueden parangonarse, en profundidad, a lo que sucedió tras la Segunda Guerra Mundial con la formación de la República Federal Alemana.

En esos años de asombroso cambio institucional en España, y a pesar de la crisis de la planificación ingenua de los 60 y a pesar de la urgencia de los graves problemas de inflación, paro y ajustes sectoriales a las nuevas relaciones internacionales de precios, más se podrían haber planificado en España y, sobre todo, más se podrían haber divulgado los ejercicios de programación emprendidos desde 1979 a 1982.

Pero es el caso que a pesar de la permisividad planificadora señalada por el artículo 131 de la Constitución de 1978, y a pesar de la distinción que los artículos 149.13 y 148.13 señalan tanto a la planificación general como al fomento del desarrollo de los entes autonómicos, no se han explorado esas vías. Quien esto escribe ha insistido machaconamente —y escuchado más por audiencias internacionales que nacionales— que la óptica de la Constitución española tiñe a la posible función planificadora de un énfasis especialmente regional, lo cual es consistente con la pretensión de inaugurar, desde el art. 2, un «Estado autonómico»: el objetivo último en un tal tipo de Estado es que el calificativo autonómico sea tan persistente que se convierta en el sustantivo de la entera organización social y por supuesto de la distribución del poder político y económico⁶, y por ello la planificación nacional/regional de la democracia española será o autonómica o futil, es decir ha de procurar conciliar lo que, según hemos visto, hasta ahora parece irreconciliable: planificación y descentralización.

Pero, en general, el débil debate sobre la planificación en España no ha pasado el vestíbulo de las ideas elementales —intentar demostrar las excelencias del mecanismo de mercado respecto a la asignación planificada de recursos, o viceversa— cuando la discusión, técnica y política a la vez, radica en reconocer cuáles son los fallos del mercado (e incluso cómo se puede organizar la oferta y la demanda en los sectores de no-mercado) y cuáles son asimismo las limitaciones de la planificación. El término de «programación» responde a esa ecléctica y nada espectacular discusión: ni pretende que la visión del interés público expresada por un conjunto de estudios e hipótesis sea completa ni sustitutiva de la toma de decisiones descentralizada a través del mercado o de los grupos sociales, ni tampoco conña en que el

⁶ Entre mis papeles al respecto puede señalarse: «On National and Regional Planning», *Polish Academy of Sciences, Committee for Space Economy and Regional Planning*, International Conference in Bialowieza, septiembre 1979; «Is it Possible a Decentralized Economic Planning?», *International Seminar in Public Economics*, Toledo, septiembre 1979; «Estado Autonómico y Planificación Nacional/Regional», *He Colloque Franco-Espagnol, Programme de la Cooperation dans le domaine de la Planification*, París, diciembre 1979. (Esta ponencia fue, asimismo, presentada en las *I Jornadas de Estudios Socioeconómicos de las Comunidades Autónomas*, Sevilla, abril 1980.)

mercado tenga porqué producir necesariamente la asignación óptima de los recursos escasos.

Pues bien, al menos para la historia económica del cuatrienio 1979-1982, cuatro esfuerzos de programación deben ser recordados: el Programa a Medio Plazo de septiembre de 1979, los ejercicios anuales del Comité Plurianual de Inversiones Públicas desde 1980, los Programas de Inversiones Públicas para 1981, 1982 y 1983 y, no en último lugar, los Programas Económicos Regionales, elaborados en 1981 y dos de ellos aprobados en 1982.

Estos cuatro esfuerzos de programación anteriores al Gobierno Socialista que ganó las elecciones en noviembre de 1982, se siguen manteniendo en la actualidad, aunque con abundantes vacilaciones como veremos después.

El *Programa a Medio Plazo*⁷ si bien comportaba diagnósticos escuetos y acertados en campos cruciales del ajuste del sistema económico español (particularmente en acciones relativas al empleo y protección a los desempleados, reestructuración de los sectores en crisis, financiación de los procesos de inversión, sector exterior y sector público) no se atrevió a encarar el avispero sin precedentes de la planificación autonómica. Incluso las referencias a problemas regionales fueron hechas de puntillas: áreas con tasas de paro superiores a la media nacional, acciones sobre la distribución espacial del desempleo, inversiones públicas a localizar en las zonas con mayores tasas de paro y mayores déficits de infraestructuras, así como del papel de la empresa pública en el desarrollo regional. Faltaba, pues, una consideración global del crecimiento desigual de España y de las oportunidades y problemas que al mismo abre el proceso autonómico.

El primer ejercicio del *Comité de Inversiones Públicas*, CIP⁸, procuró jerarquizar los programas de inversión pública de los departamentos ministeriales para el período 1980-83, minimizando las tendencias incrementalistas del gasto público y la visión compartimentada de los ministerios ejecutores. Fue, precisamente, en la reflexión crítica sobre la actuación de los agentes ejecutores donde se plantearon amagos de una cierta programación de los Entes Autonómicos y Corporaciones Locales. La educación era un buen ejemplo de las posibilidades múltiples —público/privadas, central/descentralizadas— de una sociedad pluralista: se recomendaba la descentralización de las distintas inversiones educativas pero sujetas a la planificación global de los programas nacionales; esta programación nacional (que, presupuestariamente, supondría un gran uso de transferencias condicionadas) debiera ser más flexible y general cuanto menos ineludibles o estratégicas fueran las inversiones educativas (BUP, COU, Preescolar, etc.) a fin de que las Comunidades Autónomas pudieran elegir con mayor ajuste a sus preferencias unas u otras inversiones. Otros ejemplos sintomáticos para la planificación autonómica se constataban en el urbanismo, la ordenación territorial, el medio ambiente y la vivienda, así como las actuaciones del INV y del INUR. También algunos programas de carreteras y obras hidráulicas se entendía mejorarían con las administraciones regionales, así como algunos puertos, ferrocarriles y otras infraestructuras de transporte. Aspectos de gran actualidad, como la reestructuración industrial, el

⁷ Ministerio de Economía: *Programa a Medio Plazo para la Economía Española*.

⁸ El CIP, creado en agosto de 1979, sigue siendo, a pesar de su importancia, muy desconocido en el país: una de las escasas informaciones escritas me parece que es la suministrada en mi trabajo «Hacia una nueva política regional en España», en *La España de las Autonomías*, Espasa-Calpe, Madrid, 1981: págs. 775-782. (No debe confundirse el CIP con la Comisión de Racionalización y Descentralización del Gasto Público; sobre ésta, véase F. MARTÍN-CRESPO: «Sobre la racionalización del gasto público», *Hacienda Pública Española*, n.º 58, 1979, págs. 153-173).

aprovechamiento de los residuos urbanos, la asistencia social y el equipamiento comarcal y rural también se juzgaban como beneficiarios del impulso autonómico.

En el segundo ejercicio del CIP, en 1980-81, se cambió la metodología de priorización de los proyectos y programas ministeriales⁹ y se elaboró el *Programa de Inversiones Públicas (PIP) 1982-84*, aprobado por el Gobierno en julio de 1981. Se pretendía que fuera instrumento: a) de la política de demanda por su cuantía, así como de la política de oferta por las acciones de apoyo a ciertos sectores; b) de la política regional ya que los gastos están territorializados en cerca de un 70 por 100; y c) de racionalización del gasto público. Se establecía una programación deslizante, en la que los gastos programados para el año inicial (1982) se incorporaban al Presupuesto. La Comisión Delegada del Gobierno para Asuntos Económicos fijó al Comité el techo de financiación del PIP para 1982 en 825 000 mill. ptas. para la suma de los capítulos 6 y 7 del Presupuesto. Esta cifra se mantenía como «mínima» para los años 1983 y 1984. Las propuestas presentadas por los ministerios se agruparon en 21 bloques de inversión en razón de la semejanza de sus objetivos. Se establecía una tasa de crecimiento para cada bloque en función de los criterios de selección señalados por el Gobierno. Estos criterios eran específicamente siete (terminación de los proyectos de inversión pública en ejecución; aumento directo o indirecto del empleo; estímulo a la inversión privada; incorporación de nuevas tecnologías; incidencia positiva sobre el ahorro energético; impacto favorable en la balanza de pagos; escasa generación ulterior de gastos públicos corrientes) y un piadoso deseo: prestar especial atención al impacto regional de las inversiones de forma que la distribución definitiva fuese favorable a las regiones menos desarrolladas.

Si bien no puede hablarse de una programación autonómica, sí hay una información abundante de dónde localiza la Administración Central sus inversiones y, por primera vez, se ofrecía el desglose regional del Fondo de Compensación Interterritorial, que como consecuencia de los «acuerdos autonómicos» del verano de 1981 entre el Gobierno y los dos partidos mayoritarios (UCD y PSOE), se elevaría en 1983 a 180 000 mill. ptas., es decir un 40 por 100 de la inversión pública real.

Una alusión específica a la posible programación autonómica se ofrecía al final del documento, al mencionar el «común acuerdo» que exige el artículo 16.3 de la LOFCA a la Administración Central y a las Administraciones Regionales en lo que concierne a las inversiones con cargo al FCI: asumiendo que la instrumentación económica y administrativa de ese «común acuerdo» era la preparación conjunta de Programas Económicos Regionales, se recomendaba que a medio plazo se ampliara el común acuerdo, o por lo menos la información, a todos los proyectos de inversión pública que los ministerios y otros organismos centrales emprendan en las regiones que realicen tales PER; al mismo tiempo los entes regionales debieran ofrecer una información lo más transparente posible sobre las inversiones públicas emprendidas por ellos y las administraciones locales de su jurisdicción. (Se trataba, en suma, de ensayar el difícil desiderátum de la planificación descentralizada: iniciar de manera

⁹ También había cambiado el Ministerio de Economía, que ahora abarcaba Economía y Comercio, y la Vicepresidencia Segunda para Asuntos Económicos. Una información sobre algunos aspectos básicos, sectoriales y regionales, del Programa de Inversiones Públicas 1982-84, puede verse en *Cuadernos Económicos de ICE*, nº 20, 1982, págs. 127-142.

iterativa los procesos «top-down» y «bottom-up» o, en terminología de la actual Francia socialista, la «lógica ascendente y la lógica descendente»¹⁰.

Respecto a los recién mencionados *Programas Económicos Regionales* constituyen el ejemplo más manifiesto de hacia dónde puede apuntar lo que llamamos planificación autonómica: por un lado, nacieron de la presión de los llamados planes de urgencia al final de 1980 (el PUA, el PUEX y las Medidas Urgentes de Canarias), y, por otro, de los estudios y acciones a medio plazo que se habían emprendido desde 1978 en el Ministerio de Economía, primero, y en el de Economía y Comercio, después, para adaptar la política regional española a la de la CEE, aspirar a las ayudas financieras de ésta (particularmente el FEDER) y, en definitiva, cerrar el capítulo de Política Regional en la Conferencia Negociadora España-Comunidades Europeas, como así se hizo en abril de 1982.

Por consiguiente, los PER respondían a una demanda social y política en algunas de las regiones menos detalladas de España y enmarcaban esa pretensión en un marco metodológico contrastado internacionalmente e imprescindible en el momento de la integración de España a la CEE¹¹. Al no existir ya en España esquemas de planificación global o nacional, la exigencia, urgente en algunas regiones, de planes regionales y la necesidad a medio plazo de prepararlas para la CEE, apoyaba la necesidad de instrumentarlos a partir de 1981, como así se hizo. Se comenzaron, pues, los Programas de la «primera generación» (Extremadura, Castilla-La Mancha y Canarias), en elaboración conjunta con los entes preautonómicos respectivos, pero con responsabilidad última de ser presentados al Gobierno para su aprobación por parte del Ministerio de Economía y Comercio. El Gobierno aprobó los dos primeros¹² que han sido también remitidos a la Dirección General de Política Regional de la Comisión de las Comunidades Europeas. El anteproyecto correspondiente a Canarias no llegó a ultimarse por divisiones de la Junta de Canarias respecto al problema que la integración en la CEE plantea al Régimen Económico Fiscal del archipiélago. Una nueva versión del documento fue finalmente aprobada por la Junta en septiembre de 1982 pero el proceso electo, al impedirlo su presentación al Gobierno.

Otros tres Programas Económicos Regionales se encontraban en elaboración más o menos avanzada; el de Castilla-León, Galicia y Andalucía. Estos dos últimos, por provenir ya de Comunidades Autónomas plenamente formalizadas en 1982

¹⁰ «Los planes regionales, al mismo tiempo que expresen las peculiaridades, la preferencia y las competencias regionales en materia de desarrollo, articularán prioridades nacionales de orden sectorial a las iniciativas locales de naturaleza global. Situados en la intersección de una lógica ascendente y de una lógica descendente, tales planes no serán ni calcos del plan nacional ni simples catálogos de reivindicaciones locales. Ellos prepararán estrategias de desarrollo de las actividades productivas y de los equipamientos colectivos apoyándose simultáneamente sobre el esfuerzo regional, el respaldo a las iniciativas infrarregionales y la ayuda del Estado», Commission de Réform de la Planification, *Rapport d'etape portant premières conclusions sur la réforme de la planification* (mimeo), marzo 1982, pág. 49.

¹¹ Pueden consultarse, al respecto, dos de mis trabajos en este campo: «Los Programas Regionales en el contexto autonómico español y ante la CEE», en Centro de Investigación y Técnicas Políticas, *El Estado de las Autonomías. Poder autonómico-Poder central*, Madrid, febrero 1981, cap. V; «Towards a new regional policy in Spain», en D. Seers, ed., *European Periphery Group. Meeting on Regional Development*, Universidad de Lulea, Suecia, marzo 1981 (publicado por Macmillan, Londres, 1982). La metodología para estos Programas Regionales ha sido publicada en *Revista de Estudios Regionales*, nº 7, enero-junio 1981, págs. 291-304.

¹² El PER de Extremadura, *Periodo 1982-84*, fue aprobado en enero de 1982 y el de Castilla-La Mancha, *Periodo 1982-84*, en abril de 1982. Ambos han sido publicados en la serie «Planificación Regional» por el Ministerio de Economía y Comercio en colaboración con la Junta pre-autonómica respectiva. Las elecciones autonómicas de mayo de 1983, comportando el cambio de administraciones regionales en esas y otras CCAA, así como la lenta formación de los comités técnicos de las mismas, impidió, entre otras razones, que esos PER de la «primera generación» se deslizaran un

podrían ser considerados como programas de una «segunda generación» y, en consecuencia, con menos carácter experimental que los primeros, y con mayor responsabilidad por parte de los gobiernos regionales respectivos.

1.3. La Planificación en el Programa Electoral del PSOE

La mayoría absoluta conseguida por el PSOE en las elecciones del 28 de octubre de 1982 permitía inferir algunas de las claves que en la planificación, conectada con el proceso autonómico, podría determinar la política del Gobierno Socialista. He aquí una visión personal de algunas de tales claves deducidas tanto de las afirmaciones que se expresaban en el Programa Electoral del PSOE como de algunas lagunas en el mismo:

La planificación, obviamente concertada

El énfasis dado por el PSOE a la planificación, frente al coyunturalismo del anterior partido gobernante e incluso frente a la mera posibilidad planificadora que permite la Constitución (arts. 38 y 131), ha sido insistente y en su Programa Electoral preferente, figurando inmediatamente después del objetivo prioritario de creación de empleo. El tratamiento que se hacía de la misma era, felizmente, no doctrinario, no contraponiendo sino integrando las posibilidades racionalizadoras de la planificación con la higiene del mercado. Acaso por ello, de las cuatro notas que según el Programa Electoral iba a tener la planificación —democrática, concertada, descentralizada y flexible— resaltó la más obvia y también la más tradicional: la planificación calificada como «concertada» está ya en el primer Plan de Desarrollo de los 60, un plan tecnocrático y elitista, con mimetismo francés.

Si de nuevos mimetismos franceses se trata, hubiera sido preferible hacer mucho más hincapié en la planificación «descentralizada», tal como la Comisión de Reforma de la Planificación de Michel Rocard auspició en 1982 en el país vecino. En un país de economía mixta de mercado, cualquier planificación ha de ser concertada. Mucho más problemático y difícil —tal como hemos manifestado desde el principio de este trabajo— es que sea descentralizada, pero en la España de las Autonomías es ésta la nota distintiva: insisto, la planificación nacional/regional de la democracia española será o autonómica o futil, intentando la filigrana de aunar planificación y descentralización autonómicas. Ahora bien, uno de los rasgos obvios de la planificación autonómica es no sólo que todos los gobiernos regionales tienen voz y voto (tanto o más que los ministerios centrales) en la planificación nacional del Estado central, sino que éste también tiene voz y voto en las planificaciones regionales de las distintas Comunidades Autónomas (tanto o más que los grupos de presión locales y/o sindicales).

¿Quién planifica qué?

El Programa Electoral del PSOE tenía razón al enfatizar la impulsión del proceso de transferencias de acuerdo con un programa establecido y con directrices para la reconversión orgánica y funcional de los ministerios afectados. Cualquiera que haya observado o participado en el proceso de transferencias, coincidirá en lo

que algunos diagnosticamos hace ya años¹³: que le ha faltado claridad y una doctrina previa, y le ha sobrado improvisación y emocionalismo parroquial. El problema es presupuestariamente complejo, ya que hay que dilucidar qué nivel de gobierno (central, regional, provincial o local) es, 1.º) el responsabilizado de qué funciones de gasto y, 2.º) a través de qué mecanismos financieros puede asumir tales competencias (ingresos propios, transferencias, condicionadas o no, desde la hacienda central, endeudamiento interior o exterior, etc.).

Pues bien, aunque la función de planificar no gasta fundamentalmente más que materia gris, amén de infraestructuras organizativas y estadísticas, hay que procurar clarificar las competencias de cada nivel jurisdiccional a fin de llegar a un autonomismo compartido y solidario, en lugar de competitivo y enfrentado como el de los últimos años. En lo que a la planificación respecta, las generalizaciones de la Constitución, no han sido aclaradas sino todo lo contrario, por los proyectos legislativos postconstitucionales. El art. 131.2 parece propiciar el flujo «bottom-up» al afirmar que «el Gobierno elaborará los proyectos de planificación, de acuerdo con las previsiones suministradas por las Comunidades Autónomas...». Ahora bien, ¿a qué proyectos de planificación se refiere?: ¿a los nacionales, a los regionales o a todos? La cuestión no la resuelve el contraste entre el art. 149.13 —las bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica son competencia exclusiva del Estado (sic.)¹⁴— y el art. 148.13 —el fomento del desarrollo económico de la Comunidad Autónoma dentro de los objetivos marcados por la política económica nacional, es una de las competencias asumibles regionalmente— ni tampoco la Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas (LOFCA). En cuanto a los Estatutos de Autonomía consideran la planificación de la actividad económica de su territorio como una competencia exclusiva aunque de acuerdo con la ordenación económica general¹⁵.

Del esfumado Consejo de Planificación al difuso Consejo Económico-Social

Dentro de las instituciones que la Constitución prevé para abordar la planificación, figura «un Consejo, cuya composición y funciones se desarrollarán por ley» (art. 131.2). Este legendario Consejo está teniendo una vida intrauterina muy difícil: al aprobarse la Constitución en diciembre de 1978, algún diputado de izquierdas lo calificó como Consejo de Planificación, por encontrarse ubicado en el artículo referente a la planificación de la actividad económica. Nueve meses después, en septiembre de 1979, al presentarse el Programa a Medio Plazo, la única propuesta de resolución socialista aceptada por el partido del Gobierno fue, precisamente, la de «presentar con urgencia un proyecto de ley de creación del Consejo Económico-Social previsto en el art. 131 de la Constitución, en el que los representantes sindicales y empresariales debatan los problemas globales y sectoriales que inciden diariamente en las relaciones industriales». Vemos, pues, que la

¹³ Véase en G. SÁENZ DE BURUAGA, (en «Coordinación y evaluación de los distintos núcleos de gobierno en la política regional», *Seminario sobre Desarrollo Regional, IEAL e International Union of Local Authorities*, mayo 1980, o «Regional Prospects and Autonomies in Spain, Today», *20th European Meeting of the Regional Science Association*, Munich, agosto 1980) la discusión sobre el «quién hace qué» del autonomismo compartido.

¹⁴ En mi opinión, como he señalado a menudo, uno de los errores formales de la Constitución es contraponer insistentemente el Estado a las Comunidades Autónomas (por ejemplo, en los arts. 109; 133; 149.3; 150.2 y 3; 154, etc.) cuando de acuerdo con el propio art. 137, las Comunidades Autónomas, las Provincias y los Municipios son también Estado. Sería más propio hablar en el art. 149 y otros muchos, de Gobierno o Administración Central, no de Estado.

¹⁵ Arts. 10.25 del Estatuto Vasco, 12.1.1 del Catalán, 30.1.1 del Gallego, 18.1.7 del Andalucía, etc.

primitiva ambición de negociación autonómica, y no sólo de negociación social, del Consejo del art. 131, quedó diluida. Tal esfumamiento fue incluso aceptado por los socialistas y otras fuerzas de izquierda, aunque algunos recordarían que este Consejo no sólo debería ser un mecanismo de negociación permanente entre los tres principales actores económicos y sociales (Gobierno, sindicatos y empresarios), sino elaborador de los proyectos de planificación, en colaboración con las Comunidades Autónomas.

Como consecuencia de ese texto conjunto aprobado en el Congreso, al menos en tres departamentos ministeriales (Presidencia, Economía y Comercio y Trabajo, Sanidad y Seguridad Social) se elaboraron anteproyectos de dicho Consejo, que, sin embargo, no llegaron a ser presentados por el Gobierno al Congreso. Mientras tanto, en enero de 1980, una resolución sobre estrategia sindical del PSOE volvía a urgir la creación del Consejo Económico y Social como un instrumento permanente del diálogo sindical-patronal.

Así fue consolidándose la creciente nebulosa no sólo sobre el Consejo sino, sobretodo, sobre su virtualidad de negociación y racionalidad autonómica. A lo largo de 1980 y 1981 se pasearon por el país algunos distinguidos miembros de otros Consejos Económicos y Sociales, desde el de la inevitable Francia hasta el de las esquivas Comunidades Europeas. Al mismo tiempo la discusión sobre este «nasciturus» se hizo cada vez más compleja¹⁶ y, a la postre, confusa: no estaba claro ni el nombre del Consejo, ni cuáles sean sus funciones, ni sus miembros, y, entre éstos, si participarían las Comunidades Autónomas amén de cuáles sean las organizaciones profesionales, empresariales y económicas, aludidas en el art. 131.2.

El Programa Electoral del PSOE parecía inclinarse por un Consejo Económico y Social, como instrumento básico de concertación, información y negociación, que facilite un nuevo marco de relaciones industriales. Su carácter consultivo y de colaboración parece confirmado en lo que concierne a la planificación, pero no hay ninguna mención expresa del papel que en él puedan tener las Comunidades Autónomas. Acaso la explicación de esta laguna resida en presumir que el Consejo de Política Fiscal y Financiera creado en la LOFCA puede llenar las funciones de planificación autonómica que sugiere el art. 131 de la Constitución. En tal caso es dudoso que un órgano consultivo del Ejecutivo (compuesto por los Ministros de Hacienda, Administración Territorial y Economía y Comercio y por los Consejeros de Hacienda de cada Comunidad Autónoma) pueda: a) formular proyectos de planificación (no comprendidos en el art. 3.º de la LOFCA); b) prescindir del asesoramiento de los sindicatos y organizaciones profesionales, empresariales y económicas, mencionadas por la Constitución; c) elaborar, presentar y debatir los abundantes informes, estudios y ejercicios previos que precisa una planificación digna de ese nombre.

¹⁶ Por ejemplo, véase el editorial de ICE de 18-VI-1981, en donde se apoya la interpretación estricta del texto constitucional, esto es que el Consejo ha de limitarse al asesoramiento y la colaboración con el Gobierno en la planificación económica. En este Consejo habría dos instancias colaboradoras del Gobierno en las tareas planificadoras: las Comunidades Autónomas que aportan las previsiones, y las restantes entidades («sindicatos y otras organizaciones profesionales, empresariales y económicas») radicando la complejidad en la definición, representación y funcionamiento de las segundas. Por su parte, el prof. Sánchez Agesta en su opusculo *El Consejo Económico* (Centro de Estudios y Comunicación Económica, «Cuadernos de Política Económica», nº 3, Madrid, 1981) también enfoca entre otras funciones el papel del Consejo en la planificación del art. 131, pero olvida sorprendentemente el papel que este artículo confiere a las Comunidades Autónomas. Otros profesores, como Enrique Fuentes Quintana y Fabián Estapé, también han mostrado interés por el tema. Uno de los más expeditos al respecto fue Ramón Tamames, autor de una proposición de ley sobre el Consejo Económico y Social, criticada por M. A. Albadalejo en ICE, 25-III-1982.

1.4. El comienzo de la planificación «subterránea» (1983-84: Gobierno centrista del PSOE)

Una de las secuelas de la larga crisis económica es, como se sabe, el aumento considerable de la llamada economía subterránea o sumergida o informal. En España, este tipo de economía que escapa a las estadísticas de producción y empleo y a las cargas fiscales y de la Seguridad Social, debe de ser tan grande que está deteriorando cada vez más la acuracidad significativa de indicadores estadísticos básicos como las tasas de paro o las cifras de inversión, stocks, etc.

Menos conocido es que, desde 1983, se está incubando en España un peculiar tipo de planificación económica que también podría atender a idénticos adjetivos, pues su opacidad la diferencia tanto de la planificación concertada prometida en el Programa Electoral del PSOE cuanto de las alternativas planificadoras previstas en países vecinos¹⁷.

Las características de esta planificación «subterránea», sólo son inferibles a través de los escasos datos e indicios que de la misma afloran a la luz pública. Por ello la relación que sigue es seguramente imperfecta y aproximativa, pero acaso sirva para estimular ulteriores pesquisas tanto por parte de quienes en España crean algo en la planificación como de quienes abominan hasta de mencionarla.

El Comité de Planificación y sus Grupos de Trabajo

Un primer dato a aflorar consistiría en inquirir cómo se empezó a organizar la planificación socialista a la española desde marzo de 1983 a través de un Comité de Planificación que, a escala de la Administración Central exclusivamente, formó más de una treintena de Grupos de Trabajo, tanto verticales como horizontales¹⁸, para elaborar los análisis y borradores de lo que hasta entonces se llamaba Plan Económico Nacional, luego Plan a Medio Plazo y, finalmente, Programa Económico a Medio Plazo.

Las orientaciones para ese plan que se suponía entonces cuatrienal (1983-86), y que el Comité de Planificación elevaba a la Comisión Delegada del Gobierno para Asuntos Económicos, eran los siguientes:

- 1) Elaboración de un escenario macroeconómico que diera, a) coherencia a la evolución previsible de las variables agregadas en el cuatrienio, y b) homogeneidad a los trabajos a realizar por los distintos Grupos.
- 2) Diagnosticar la situación económica española resaltando sus elementos nucleares y exponiendo de manera muy general sus expectativas más eficientes
- 3) Esbozar los objetivos macroeconómicos más voluntaristas que permitiesen acercarse al objetivo inalcanzable de crear 800 000 puestos de trabajo.

¹⁷ Un autor/político bastante divulgado entre los economistas de izquierda de España en los últimos tiempos sigue siendo Stuart Holland, editor de *Beyond Capitalist Planning* (Oxford, Basil Blackwell, 1978). El libro comporta análisis sobre la planificación en Francia, Italia, Alemania y Gran Bretaña, así como sobre aspectos internacionales.

¹⁸ Los Temas Verticales previstos eran 11: Recursos Naturales (Energía, Minerales, Agua, Ecosistemas), Agricultura, Pesca, Comercialización y Transformación Agroalimentaria, Reversión-Industrialización, Innovación y Tecnología, Artesanía, Transportes, Educación, Sanidad, Infraestructura Colectiva.

Los Horizontales eran 7: Mercado de Trabajo (oferta y demanda, política de fomento de empleo, negociación colectiva), Sistema Financiero-Financiación Privilegiada, Sector Exterior, Seguridad Social, Desarrollo Regional, Empresa Pública, Pequeña y Mediana Empresa.

Algunos de estos temas variaron en meses posteriores.

4) Delimitar las áreas esenciales del Plan, distinguiendo las que se refieren a sectores productivos o tareas del sector público de las que inciden en el funcionamiento del sistema económico.

Como se ve, las orientaciones eran lo suficientemente generales y obvias como para que el Gobierno no diera ninguna respuesta a las mismas. Y ello en un tiempo en que los planificadores del Gobierno socialista francés, con el que los planificadores españoles tenían contactos ideológicos e institucionales, habían ya publicado y ensayado su «*Plan intérimaire*»¹⁹.

Características de la planificación subterránea

Precisamente, en uno de los contactos anuales entre los organismos de planificación de España y Francia, en el V Coloquio Hispano-Francés celebrado en mayo de 1983 en Granada, el Secretario de Estado de Economía y Planificación diseñó algunas de las características de la planificación que iba a emprender el Gobierno socialista español:

1) Superando las políticas económicas a corto plazo, las reformas que necesita el sistema español, obligan a una coordinación entre las políticas de los diferentes Ministerios y de las Comunidades Autónomas con las del Estado. (Se trata, pues, de una característica coordinante que parece diferenciar tres tipos de políticas entonces, y hoy, dispersas: las de los distintos ministerios, seguramente con sesgos sectoriales; las de las diferentes CCAA con introversiones intrarregionales; y, finalmente, las del Estado (sic) que distinguiéndose de los sesgos sectoriales y territoriales, quizás se confunda con los sesgos del propio Gobierno central, asumiendo que él es el único intérprete del interés público).

2) La planificación es el marco en el que se han de situar las políticas a medio plazo, y en el que se prevén sus resultados, se comprueba la coherencia de las mismas y se discuten con las fuerzas sociales. (Parece, pues, que la planificación es algo más que la política económica a medio plazo, siendo la connotación participativa o de discusión social la más distintiva, ya que previsión y coherencia son características también presentes en cualquier política a medio plazo).

3) La planificación no significa más intervención, ya que planificación y liberalización no son términos antitéticos sino mutuamente necesarios. (Esta advertencia anti-intervencionista, ¿se trata de un «*wishful thinking*» o de una píldora tranquilizante para el mundo empresarial conmovido durante muchos meses por la contundencia del affaire RUMASA? En todo caso, parece evidente que cualquier planificación, por sutil o subterránea que sea, comporta más intervención, o por lo menos más intentos de persuasión —la forma más suave de intervención— que la no planificación).

4) Planificar es mirar hacia adelante y hacia los lados, previendo y coordinando las consecuencias de las acciones hechas o de las dejadas de hacer; también consiste en mirar a nuestro lado, discutiendo las consecuencias de las acciones de los planificadores sobre los otros agentes las consecuencias de las políticas del Estado en las distintas regiones así como las consecuencias de las políticas regionales sobre el bienestar de todos los ciudadanos del Estado. (Esta concepción visual de la planificación, aparte de insistir en las mismas características de coordinación y

¹⁹ «Plan Intérimaire: Strategie pour deux ans», 1982-1983, *La Documentation Française*, Paris, noviembre 1981.

previsión que hemos visto en 1) y 2), esboza vagamente el difícil proceso iterativo que encara la planificación autonómica: el debate de la incidencia de las políticas centrales sobre los intereses regionales y, viceversa, el impacto que las políticas de las distintas regiones pueden provocar a escala nacional).

Estas características de la planificación subterránea española son, en suma, lo suficientemente difusas y elementales como para sospechar que la reflexión socialista sobre uno de los instrumentos básicos de su Programa Electoral está por hacer, lo cual justifica el erratismo y la confusión que rodeó la labor de los múltiples Grupos de Trabajo que febrilmente, desde mayo a septiembre de 1983, intentaron coordinar a los dispersos expertos de la Administración Central para redactar varios borradores cuyo destino final ni sus autores conocen²⁰.

Escenarios macroeconómicos (1.ª y 2.ª versión)

El resultado menos opaco de la planificación subterránea, hasta el momento de redactar estas líneas —julio 1984—, es el volumen «Escenarios Macroeconómicos para la Economía Española». De estos documentos existen dos versiones: la primera, sin fecha, pero que la repartió el Ministerio de Economía y Hacienda al Congreso en septiembre de 1983, junto con el proyecto de Presupuestos Generales del Estado para 1984; la segunda²¹, de marzo de 1984, ha tenido una mayor difusión, aunque no ha trascendido sino de un círculo muy restringido de expertos. Es interesante analizar algunas de las diferencias entre ambas versiones, pues nos sirven de indicio de las vacilaciones, confusiones y retrocesos que la planificación subterránea está experimentando en la Administración Socialista.

En la presentación de la 1.ª versión, después de señalar que los dos documentos que comprende el volumen (uno referente a la crisis económica internacional de 1974 a 1983 y la evolución de la economía española, y otro, los escenarios macroeconómicos propiamente dichos) constituyen el marco de coherencia de las diferentes medidas de política económica general y sectorial del Gobierno, se mencionan cuatro notas muy sintomáticas que han desaparecido del prólogo de la 2.ª versión:

- a) Estos documentos o capítulos del Programa a Medio Plazo, cuentan con el acuerdo del Gobierno;
- b) Han sido discutidos con los representantes de las organizaciones sindicales y empresariales;
- c) Han sido enviados a los Consejeros de Economía de todas las Comunidades Autónomas.
- d) Los restantes documentos del Programa se irán remitiendo a las Cortes una vez se vaya completando este proceso.

²⁰ Como muestra, seguramente representativa, puedo mencionar al Grupo de Trabajo de Desarrollo Regional que tuvo ocasión de dirigir: presentó una primera versión de su trabajo, el 20-5-1983; una segunda, el 21-7-1983; una tercera, el 8-9-1983 y una cuarta, el 20-12-1983. Al mismo tiempo se enviaban estos borradores a las CCAA para conocer y ordenar sus reacciones y, lo que es más difícil, se intentaba recabar información sobre la incidencia regional de las políticas sugeridas por otros Grupos de Trabajo verticales u horizontales. Una de las constantes de la Administración española —sea socialista o no— es que con total inocencia sobre la planificación de su trabajo y con extraño masoquismo suele concentrar sus esfuerzos en los meses del verano en un intento futbolístico de «furia española» por meter goles no se sabe dónde ni a quién. Irónicamente a partir de octubre la súbita fiebre planificadora remitió y se sumió en un letargo de sucesivas revisiones de agregados macroeconómicos y ejercicios de simulación de variables presupuestarias y financieras.

²¹ Secretaría General de Economía y Planificación: *Programa Económico a Medio Plazo, Documentos I y II*, Madrid. Marzo 1984.

Se supone que el proceso consiste en la secuencia aprobación del Gobierno —discusión con las organizaciones sindicales y empresariales— envío a las CCAA. Este proceso secuencial es perfectamente tecnocrático y antiautonómico: el Gobierno, si quiere cumplir un papel ecuánime y moderador, debiera aprobar lo que ya ha sido previamente discutido no sólo por las organizaciones económicas sino, sobretudo, negociado o concertado con los gobiernos regionales²².

A pesar de la prudencia y obiedad de las cuatro notas anteriores, las cuatro han desaparecido por completo en la 2.^a versión de los «Escenarios», en la que también ha desaparecido el propio horizonte del Programa (en la 1.^a versión era de 1983-1986). La 2.^a versión sí que recalca que, en base a ambos documentos, se elaboran los Presupuestos Generales del Estado y sus organismos autónomos, los Programas de las Empresas Públicas y los Planes Sectoriales de Gobierno.

Nada dice sin embargo, de cómo éstos, u otros documentos, van a intentar enmarcar y/o coordinar los muy abundantes Planes o Programas Regionales en marcha. Este vacío es una de las mayores agresiones a la coherencia que el Programa Económico a Medio Plazo propugna por doquier. A esta y a otras graves incoherencias de la actual planificación subterránea en España nos referimos en la parte final de este trabajo.

2. LAS INCOHERENCIAS EN LA PLANIFICACION ESPAÑOLA (UNA SELECCION)

Una de las consecuencias de la planificación subterránea a la española es que contribuye a aumentar la tradicional dispersión del aparato administrativo central y a diluir la consideración global de los problemas más críticos del país. Como en otras ocasiones de la historia económica reciente, lo más urgente devora a lo más importante, los estamentos más audaces o con mayor capacidad de presión avasallan a las mayorías más débiles, y, en suma, la sociedad española que, en las elecciones legislativas de 1982, dio un voto mayoritario a favor de la modernización social, padece de nuevo las viejas improvisaciones esta vez recubiertas del alibi de la crisis económica.

Es evidente que la planificación económica, en una sociedad industrial de tipo occidental, no conlleva ninguna pretensión de *deus ex machina*, sino meramente un conjunto de propuestas para racionalizar y priorizar las decisiones de política económica, para coordinarlas en el tiempo y en el espacio y para contrastar las alternativas de cambio público con las preferencias de los distintos grupos sociales y, por consiguiente, con la pacificación de sus inevitables conflictos. En definitiva, si la planificación es o sirve para algo en la España actual es para informar y dar mayor transparencia tanto al sistema de múltiples administraciones públicas cuanto a los poderes económicos (empresarios y sindicatos). Pues bien, en este sentido, hay que confesar que la planificación «subterránea» de este año y medio de Gobierno Socialista, hace buenas no sólo los amagos programadores de otros gobiernos

²² Tal como he apuntado en la nota 12 la visión de que las CCAA no son el Estado deriva de la redacción precipitada de la Constitución. Por ello no es infrecuente que el Gobierno y la Administración Central tengan un sentido patrimonial de que ellos son el Estado. En realidad, entre muchos importantes políticos y funcionarios en Madrid sigue siendo de buen tono autocalificarse de «centralistas», lo cual es, al menos, tan aconstitucional como declararse «separatista» en el País Vasco, Cataluña, Galicia, Canarias, etc., pero más involucionista y, por supuesto, menos peligroso.

centristas más conservadores, sino incluso los ejercicios de planificación indicativa emprendidos en periodos autoritarios felizmente superados.

La relación pormenorizada de las incoherencias a que nos está conduciendo la planificación subterránea, o por lo menos la estimación indiciaria de una relación tal, abarcaría un volumen al menos tan amplio como el mismo Plan o Programa 1983-86, que acaso nunca existió ni existirá. Desde la óptica de las necesidades internas e internacionales que impone la planificación regional en la España de las Autonomías y próximamente en las Comunidades Europeas, me voy a referir solamente a algunas que juzgo especialmente críticas.

2.1. La incoherencia de partida

La primera gran incoherencia supera a los planificadores y no planificadores, a las izquierdas y a las derechas, a los autonomistas y a los centralistas, pues surge de una confusión persistente en la España actual: la de creer que la estructuración autonómica del Estado equivale y sustituye a la política regional del Estado. El origen de la confusión puede estar en la rapidez, o por mejor decir precipitación, con que se ha llevado el proceso de formación e institucionalización de las Comunidades Autónomas, lo que, entre otros efectos perversos ha llevado a borrar u olvidar esta distinción básica: la estructuración autonómica del Estado *no es* su política regional. La primera supone un reparto del poder político del Estado proporcionando autonomía política, administrativa, fiscal y financiera a otras instancias de gobierno, fundamentalmente a las Comunidades Autónomas. Este proceso de difusión de la toma de decisiones está en marcha, una vez acabado el mapa autonómico en 1983 y cuando se ultime el proceso de transferencias a lo largo de los próximos meses.

La segunda —la política regional— es básicamente una de las funciones fiscales típicas del nivel central de gobierno, sea en un Estado unitario como lo era antes España o en un Estado cuasi-federal como lo diseñan nuestra Constitución o los Estatutos de Autonomía. Esta función fiscal de redistribución de la renta a escala espacial es tan imprescindible en un Estado moderno como la redistribución personal a través de un sistema fiscal progresivo, o la redistribución sectorial que transfiere recursos públicos de unos sectores a otros.

De las tres grandes funciones fiscales señaladas por Musgrave —estabilización, asignación de recursos y redistribución—, esta última es la que con mayor hincapié detenta el gobierno central incluso en Estados muy descentralizados como los federales; en cambio la estabilización —y su corolario el crecimiento del producto social— en las economías modernas cada vez depende más de la coyuntura internacional, en nuestro caso sobretodo de la evolución de los grandes países de la OCDE; finalmente, la asignación de recursos se optimiza, según aseveración repetida por los teóricos —más que por los políticos— del federalismo fiscal, en las instancias más cercanas al votante-consumidor, es decir, en las jurisdicciones autonómicas regionales y locales.

Pues bien, en nuestro país, entre nuestros políticos y técnicos no hay conciencia clara ni de esta distinción ni de la complejidad que implica la necesidad de una política regional de redistribución de la renta y de las oportunidades de empleo a escala espacial en el contexto del «Estado de las Autonomías».

Por un lado, algunas ramas de la Administración Central siguen comportándose,

a menudo, con resabios pre-constitucionales ignorando que la transformación autonómica de España —uno de los más viejos Estados nacionales de Europa— es un hito histórico de tal envergadura como la propia formación del Estado-nación a principios del siglo XVI, o la creación de las provincias de cuño napoleónico en el primer tercio del siglo XIX.

Por otro, algunas Comunidades Autónomas, y no especialmente las gobernadas por partidos nacionalistas sino las más excitadas por el rodaje de su propio poder político y financiero, propenden a confundir la autonomía funcional con la soberanía institucional, con lo que exacerban las incoherencias ya seculares en el sistema económico español, se provocan nuevos conflictos y agravios interregionales y, en suma, se diluyen muchas de las oportunidades de mayor eficiencia y mejor equidad abiertas por la Constitución primero, y por la nueva Administración Socialista, después.

Esta incoherencia debería ser claramente puesta de manifiesto, entre otros, por los planificadores ya que, en numerosas instancias, centrales y regionales, está fallando repetidamente la comprensión y asunción de la propia complejidad del proceso autonómico así como de la obligación que los Estados y Haciendas centrales tienen de hacer políticas regionales redistribuidoras en contextos incluso federales o cuasifederales. Esta falta de comprensión, que estamos pagando todos, implica que la acción política precede a menudo a la reflexión técnica, de forma que ésta en vez de guiar a aquélla propende a justificar los desajustes arbitrarios que la acción irreflexiva ha provocado. Esta postergación técnica nace de un hecho que conviene remediar con urgencia y es la falta de suficientes especialistas en economía y política pública regional. Basta pensar lo que hubiera sucedido si cuando se emprendió en España la Reforma Fiscal en 1977, no hubiera estado precedida, durante muchos años, por la formación y consolidación de muchísimos técnicos, funcionarios, profesores universitarios, infraestructura de reflexión en suma, que es la base imprescindible para la acción legislativa responsable y para la toma de decisiones políticas sensatas en último extremo²³.

2.2. El raquitismo institucional

En 1984, a seis años de la promulgación de la Constitución Española de 1978 y a cuatro de la Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas (LOFCA) que desarrolla algunos de los mandatos autonómicos de la ley básica, todavía están sin definir una serie de instituciones e instrumentos, cuya falta de consolidación está bloqueando o pervirtiendo la racionalidad económica cotidiana y sobretodo la ordenación a medio plazo del sistema socioeconómico español. Tal indefinición ha auspiciado la emergencia más o menos esporádica de otros organismos, formales o informales, de tal manera que no es exagerado afirmar que hoy España constituye el ejemplo más sorprendente en el mundo occidental de un sistema económico relativamente complejo y plural coexistiendo dentro de un conjunto institucional raquítico.

Ese raquitismo institucional podría explicarse, hasta hace dos años, por la

²³ Sobre la sorprendente orfandad de los estudios universitarios de Economía Regional en España, uno de los países occidentales con mayores problemas regionales, véase mi comunicación a las *Jornadas sobre el 40 Aniversario de la creación de la 1.ª Facultad de Ciencias Económicas de España* («Individualización de una disciplina básica en la España actual», Colegio de Economistas, Madrid, 27-5-1983).

necesidad y rapidez de la transición política y por la debilidad electoral de los Gobiernos centristas de UCD. Hoy, esas explicaciones no tienen sentido, ya que la transición (con excepción del País Vasco) está consolidada y el Gobierno del PSOE tiene una holgada mayoría tanto en la jurisdicción central como en casi todas las administraciones regionales.

No hay más explicación a la penuria institucional post-constitucional que la falta de cumplimiento de los calendarios de la planificación legislativa que, al igual que la planificación económica, ha discurrido por caminos de improvisación cuando no de oportunismo político. He aquí una muestra en absoluto exhaustiva de instituciones por desarrollar, o abortadas prematuramente, de forma que condicionan severamente la viabilidad de la planificación y de la política regional de España.

En primer lugar, el *Senado*, que todavía no llega a ser cámara de representación territorial, sino nada más que cámara de resonancia o segunda cámara, cuando la necesidad de que haya un órgano legislativo que encare ex-ante (y no ex-post como el Tribunal Constitucional) los conflictos y decisiones regionales es cada vez más manifiesta.

En segundo lugar, el *Consejo Económico-Social* que después de todas las vicisitudes y anteproyectos antes y después del Programa Electoral del PSOE, y a pesar de estar previsto con ese u otro nombre en la Constitución, ha quedado sorprendentemente aparcado porque las instituciones similares de los demás países «no valen para nada» (sic)²⁴.

En tercer lugar, el *Consejo de Política Fiscal y Financiera*, previsto en la LOFCA como máximo organismo de coordinación financiera entre el Estado central y las Comunidades Autónomas. Este Consejo no ha llegado a coordinar el cúmulo de mecanismos tributarios, presupuestarios, de endeudamiento, etc., que proyectan las CCAA seguramente por la parquedad de sus reuniones y por no venir las cuestiones suficientemente pacificadas desde otras instituciones representativas como el Senado²⁵.

En cuarto lugar, el *Comité de Inversiones Públicas* que también tiene funciones coordinadoras central/regionales, ya que estima la inversión de reposición y discute en su seno los proyectos destinados al Fondo de Compensación Interterritorial y al resto de la inversión pública regionalizada o no. Pues bien, en el CIP la búsqueda del «mutuo acuerdo» a que alude la LOFCA ha estado hasta ahora insuficientemente formalizada por la falta de preparación de sus reuniones. Además, el analizar y ordenar meramente los gastos de inversión y no todo el gasto público (es decir, también los gastos corrientes) frustra en definitiva la posibilidad de un presupuesto por programas y contribuye a exacerbar la «política de primeras piedras» antes que la búsqueda de calidad del servicio y de la rentabilidad social de los bienes públicos.

Finalmente, el *Comité de Planificación*, organizado subterráneamente al principio de la planificación de la Administración Socialista, no consta claramente que haya existido formalmente entonces, ni menos que se mantenga todavía en la actualidad.

²⁴ Declaraciones del Secretario de Estado de Economía y Planificación al diario «YA» (9-6-1984). Si se recuerda (por ejemplo, véase «El País», 15-5-1983) que por parte del mismo Secretario de Estado se afirmaba que no habría plan económico definitivo hasta que no se aprobara el CES, podría inferirse que el plan o programa nacional queda también aparcado. La justificación puede ser también muy simple: la experiencia internacional de muchos de tales planes o programas es asimismo «lamentable y no vale para nada».

²⁵ El sistema de financiación de las Comunidades Autónomas y sus relaciones con la Hacienda Central es un tema de política autonómica más que de política regional que exigiría otro trabajo específico. La bibliografía al respecto es abundante y alguna puede verse, por ejemplo, en *Hacienda Pública Española*, nº 80, 1983.

2.3. La prehistoria del Fondo de Compensación Interterritorial

La reciente formalización legal del FCI²⁶ cierra un confuso período experimental que se remonta a 1981, en la preparación de los Presupuestos del Estado para 1982, así como en los siguientes, incluyendo los actuales de 1985, ya que según el artículo 7.º de la Ley del FCI los proyectos de inversión que deben financiarse con cargo al mismo se decidirán, de común acuerdo, por cada Comunidad Autónoma y la Administración Central del Estado no más tarde del 1 de mayo de cada año, respecto de los proyectos a ejecutar durante el año siguiente. Hasta los Presupuestos de 1986 estamos, pues, en la prehistoria del FCI, tiempo suficiente para que esta original figura mencionada en la Constitución haya engendrado una copiosa literatura²⁷ y no haya satisfecho ni a los Gobiernos de UCD ni a los del PSOE, ni a la Administración Central (porque le recorta poder de gasto) ni a las Administraciones regionales (que objetan los criterios de distribución, el concepto de inversión nueva, las condiciones que comporta, etc.).

En realidad, el FCI, a pesar de las expectativas que suscitó como medio de corregir desequilibrios económicos territoriales y hacer efectivo el principio constitucional de solidaridad interregional, ha quedado configurado en su prehistoria —y su evolución histórica no se apartará mucho de lo anterior— como uno de los ejemplos paradigmáticos de la confusión básica entre estructuración autonómica del Estado y política regional a que nos hemos referido. El FCI podría haber sido un instrumento de política regional —de transformación estructural de las regiones menos desarrolladas de España desde el sector público— si explícitamente hubiera discriminado a favor de éstas, es decir, si el FCI sólo hubiera beneficiado con sus inversiones públicas a las regiones que el Gobierno Central, en sus funciones de árbitro entre los distintos intereses regionales, hubiera decidido que eran las más necesitadas del esfuerzo discriminador del gasto público.

Ahora bien, ni los débiles Gobiernos de UCD, ni los «pactos autonómicos» entre los dos grandes partidos mayoritarios de 1981 (UCD y PSOE) ni, lo que es más revelador, el Gobierno actual del PSOE, se han atrevido a trazar la línea divisoria entre las regiones que debieran haber sido beneficiarias del Fondo y las que no. Es una falacia fiscal el creer que, entonces, hubiera habido regiones deudoras del FCI y otras acreedoras del FCI, puesto que siendo los sujetos fiscales los individuos y no las regiones, y siendo todos los ingresos de la Hacienda Central, era ésta, y en definitiva el Estado Central haciendo uso de su función exclusiva de redistribución del producto social, el que destina más recursos de inversión pública a aquellas áreas menos favorecidas por las fuerzas del mercado.

Además, las expectativas excesivas que se han puesto en el FCI delatan asimismo la ignorancia generalizada existente sobre la eficacia comparativa que

²⁶ Ley 7/1984, de 31 de marzo («BOE» 3-4-1984).

²⁷ En realidad, la reflexión universitaria sobre el FCI había comenzado antes de la propia Constitución. Véase el libro colectivo *Estudios sobre el Proyecto de Constitución*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1977-78. En 1979, en la V Reunión de Estudios Regionales de la Asociación Española de Ciencia Regional, tuve oportunidad de coordinar uno de los cinco temas de estudio, precisamente dedicado al FCI (véase *Cuestiones de Desarrollo Regional*, Caja de Ahorros de Zaragoza, Aragón y Rioja, 1981: 343-508). También aludí a las posibilidades que entonces tenía esta figura en una de las tres conferencias inaugurales del XIX European Congress of the Regional Science Association, Barcelona, agosto 1981. Desde entonces la AEER se ha ocupado del mismo en casi todas sus reuniones anuales, al igual que varios estudios e investigaciones del Instituto de Estudios Fiscales, algunos de ellos publicados en *Hacienda Pública Española o Presupuesto y Gasto Público*.

tienen en las economías de mercado los distintos instrumentos de política regional²⁸: la oferta de infraestructuras públicas, tanto sociales como económicas (de esa índole son los proyectos que describe el art. 16 de la LOFCA) no son más que un prerrequisito para el desarrollo de un área subdesarrollada, incluso pueden tener efectos contraproducentes (recuérdese el «efecto Granada» en Educación Superior o el efecto de la «Autostrada dil Sole» en el Mezzogiorno italiano): son las inversiones de la empresa pública o de sociedades mixtas de promoción, así como los incentivos a la iniciativa privada los que, a largo plazo, pueden diversificar las estructuras arcaicas de zonas con poca experiencia empresarial y, en definitiva, estimular empresarios que creen empleos, no ya asistenciales, sino competitivos por ventajas comparativas o desarrollo del potencial endógeno de la región, etc.

En un tiempo en que, como hemos visto en la primera parte de este trabajo, se plantea la reforma del Fondo Europeo de Desarrollo Regional, precisamente por la falta de coraje político en la CEE para discriminar claramente a favor de las regiones atrasadas, nuestros políticos y legisladores caen en idéntico error aunque una década más tarde.

Tal como ha quedado configurado, el FCI es una de las varias fuentes de financiación autonómica sujeta, por tanto, al tortuoso proceso (también sin normas básicas ni calendarios) de la negociación y asunción de competencias. Sujeto asimismo no tanto a la mayor o menor experiencia de los técnicos de las CCAA que progresivamente deberán alimentarlo con su cartera de proyectos propios, sino a la improvisación y falta de planificación que, hasta el momento, han hecho gala tanto el Consejo de Política Fiscal y Financiera como el Comité de Inversiones Públicas.

Por todo lo anterior, no puede extrañar que a pesar del volumen no desdeñable de recursos que el FCI comporta (180 000 millones para 1982, 204 000 para 1983 y 209.000 para 1984) sus efectos redistributivos no sean nada concluyentes y más bien efecto del azar de los proyectos introducidos precipitadamente para llegar en cada Comunidad Autónoma al porcentaje que le corresponde en función de los criterios de distribución que señala la ley.

En suma, después de cuatro años de prehistoria del Fondo y de ensayo balbuceante de los mecanismos del «mutuo acuerdo» entre la Administración Central y las Administraciones Autonómicas, sería recomendable efectuar ya un proceso mutuo de reflexión crítica de forma que se pueda mejorar el FCI y que, al menos, quede como un instrumento de coordinación e información central/regional, ya que no como un instrumento de política regional. Este proceso de reflexión ya ha empezado por parte de técnicos de la Generalitat de Cataluña²⁹.

Sobre la mención que la Ley del FCI hace de los programas de desarrollo regional hablaremos enseguida, pero adelanto que, dado que el FCI ha quedado ya configurado como un mecanismo de financiación autonómica, los programas regionales van mucho más allá del FCI: incluso habría que hacerlos, al menos de cara a la CEE, aun en la hipótesis de que España dejara de ser un Estado autonómico y volviera a ser, como otros, un Estado unitario.

²⁸ Véanse los distintos informes de Kevin Allen para la CEE, así como mis aportaciones a los libros colectivos, *La España de las Autonomías*, Tomo I, Madrid, 1981, o *The Crisis of the European Regions*, Macmillan Press, 1983.

²⁹ P. PUIG I BASTARD: «La experiencia de tres años de aplicación del FCI: un punto de vista técnico», *IX Reunión de Estudios Regionales de la AEER*. Santiago de Compostela, noviembre 1983.

2.4. La jungla de los incentivos

De la misma forma que los gobiernos democráticos de la España actual no se han decidido a precisar claramente las áreas (regiones, provincias o comarcas) que debieran haber sido priorizadas por la inversión pública en infraestructuras y bienes públicos, los gobiernos autoritarios de la España anterior amontonaron a lo largo de toda la geografía nacional un abigarrado cúmulo de incentivos bajo el nombre de Polos de Desarrollo, primero, Grandes Áreas de Expansión Industrial, después, así como Zonas y/o Polígonos de Preferente Localización Industrial, Zonas de Protección Artesana, Zonas de Ordenación de Explotaciones Agrarias, etc.³⁰. El resultado ha sido que todo el territorio nacional, con excepción de Navarra y Madrid, goza de incentivos territoriales de uno u otro signo para estimular la localización empresarial. (No hay que olvidar que Navarra, por su régimen foral y tener abundantes recursos propios, tenía su propio régimen de incentivos, por cierto muy eficiente; en cuanto a Madrid, disponía de otros incentivos más importantes y opacos que los regionales: la mejor información y capacidad de influir en las decisiones; incentivos sectoriales; a la fusión y unión de empresas; a la inversión en ciertas actividades: al fomento del empleo, etc.

Toda esa jungla de incentivos descansaba en similares beneficios financieros (subvenciones a fondo perdido y créditos blandos), fiscales y de otro tipo que se remontaban a la Ley de Industrias de Interés Preferente de 1963. No puede extrañar que una incentiviación tan arcaica, indiscriminada y profusa, haya acabado por ser irrelevante.

Dentro del problema todavía por estudiar a fondo en España de la financiación privilegiada (problema cada vez más difícil, pues ahora las autoridades incentivadoras no son sólo centrales sino múltiples), el primer trabajo oficial que trató de inventariar la heterogeneidad de incentivos regionales se hizo, bajo mi dirección, en la Subdirección General de Planificación Regional del Ministerio de Economía, en cumplimiento de un Acuerdo del Consejo de Ministros de junio de 1980. El resultado, a modo de «libro blanco», fue la elaboración en diciembre de ese año de una «Propuesta para racionalizar la Política de Incentivos Regionales y compatibilizarla con la de los países de la CEE»³¹. El objetivo esencial de esa Propuesta era doble: por una parte, establecer las líneas maestras para una nueva regulación de los incentivos regionales con objeto de que éstos fueran realmente eficaces y, por otra, compatibilizar lo que debería ser el nuevo sistema con la normativa de la CEE y con los regímenes de incentivos regionales de los países que la componen, con la finalidad también de que los incentivos regionales españoles fueran competitivos con los ofrecidos por otros países a la hora de atraer inversiones extranjeras.

Los cambios que desde entonces ha habido tanto en la Administración Central como en las CCAA en las elecciones generales y regionales, permiten plantear la racionalización de los incentivos regionales sobre bases de este orden:

³⁰ Un intento de desbrozar esa maraña puede verse en G. SÁENZ DE BURUAGA: «Política económica regional», en *Política Económica de España*, (L. Gamir, ed.), Alianza Universidad, Madrid, 1980; volumen 2: 539-581. También puede consultarse mi artículo «Desarrollo regional en la España de las Autonomías», *Revista de Estudios Regionales*, número 5, enero-junio 1980: 67-99; y mi trabajo en *La España de las Autonomías*, España-Calpe, Madrid, 1981, Tomo I: 757-810.

³¹ Publicada en *Cuadernos Económicos de ICE*, nº 20, 1982: 89-126. Esta propuesta abarca los principales instrumentos de la política regional y, con mayor detalle, los incentivos a la iniciativa privada de los que detecté diez figuras legislativas diferentes.

1) Delimitación de las provincias a incentivar y sus topes diferenciales de ayuda. Es ésta una tarea que corresponde realizar a la Administración Central en base a indicadores objetivos de nivel de desarrollo regional. En principio se propone el VAB por habitante estimado por el INE en base provincial para 1980. El sugerir las provincias y no las CCAA como unidad de análisis es doble: a) hay series históricas muy valiosas y b) detectan con más finura las situaciones críticas en regiones muy grandes.

2) Determinación de las actividades excluidas de incentivación, así como las preferenciales. Esta priorización sectorial debería realizarse entre la Administración Central y las Comunidades Autónomas con el fin de tener en cuenta en la decisión tanto los objetivos de promoción del desarrollo económico de cada una de ellas, como los principios generales de ordenación sectorial de los diferentes Ministerios incentivadores. Los Programas Económicos Regionales parecen el mejor vehículo para esta función.

3) Distribución de competencias entre la Administración Central y las Administraciones Autonómicas. La gestión, promoción y seguimiento de las condiciones exigidas a cada proyecto a incentivar correspondería en buena parte a las Comunidades Autónomas, aunque en ciertas funciones como la resolución de los expedientes y el control de la partida presupuestaria debería asimismo intervenir la Administración Central al objeto de que no se distorsionara en la práctica la clasificación realizada de las zonas por topes diferenciales de ayuda. Es posible que tales funciones podrían exigir el mantenimiento de una dotación mínima de personal en las zonas incentivadas, dependiente de la Administración Central, al objeto de realizar tareas de coordinación (ya que cada zona no coincidiría necesariamente con el territorio de una Comunidad Autónoma).

4) Normativa general. Como consecuencia del artículo 149.1.13º de la Constitución y al objeto de articular adecuadamente la política de incentivos regionales, la elaboración de la normativa general sería competencia de la Administración Central de acuerdo con los estudios de programación realizados al respecto entre la Administración Central y las Comunidades Autónomas. Estos estudios, así como el seguimiento y evaluación de la eficacia global de las iniciativas incentivadas, deben concretarse en los Programas Económicos Regionales.

5) Especificación de los espacios geográficos excluidos y los de promoción preferente dentro de cada provincia. Esta sería una tarea que esencialmente correspondería ejercer a las Comunidades Autónomas con el fin de salvaguardar su política de ordenación del territorio, aunque la Administración Central no debería ser totalmente ajena a esta decisión, con el fin de coordinarla con las correspondientes a otras zonas de otras CCAA.

6) Oportunidad o no de constituir un sólo órgano competente en la Administración Central. La actual proliferación administrativa en la política de incentivos regionales y, sobre todo, la adscripción presupuestaria de los recursos públicos en un ministerio sectorial como el MOPU, seguramente no es la más eficiente para la asignación de los recursos escasos y para coordinarlos con los otros instrumentos de planificación nacional y regional, específicamente el Programa de Inversiones Públicas, Programa a Medio Plazo y Programas Económicos Regionales.

Si la jungla de incentivos regionales —y en general la financiación privilegiada— no va a tener más remedio que ser podada ante las Comunidades Europeas, las CCAA pueden, por su parte, hacerla todavía más enmarañada y llegar a una

«guerra de incentivos», guerra que sólo puede evitarse dando la máxima transparencia a todas las ayudas de Estado³².

Algunas de las CCAA donde se asientan los principales incentivos regionales a la iniciativa privada, esto es, las Grandes Áreas de Expansión Industrial (GAEI) han planteado al Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo que les sean transferidos los créditos presupuestarios de incentivación y acción territorial actualmente administrados por este ministerio.

En mi opinión, esta pretensión es un ejemplo más de la confusión existente en el país entre estructuración autonómica y política regional; si la primera supone más que una descentralización política y fiscal, la segunda —incluso en los países federales— es responsabilidad de las instancias centrales que, a diferencia de las jurisdicciones regionales, pueden ser juez pero no parte, en la asignación solidaria de los recursos públicos de la Hacienda Central.

Los argumentos que resumen nuestra posición son los siguientes:

— A las CCAA, en uso de las atribuciones que les conceden sus Estatutos, les compete el desarrollo y ejecución de los programas genéricos estimuladores de la ampliación de actividades productivas e implantación de nuevas empresas. Por tal debe entenderse la promoción y difusión de la GAEI específica, así como sus actividades priorizadas o desalentadas, junto con el informe de expedientes, gestión y seguimiento de los mismos.

— A la Administración Central le compete, en virtud de los artículos 131.1 y 149.1.13º de la Constitución, la planificación de la actividad económica general para equilibrar y armonizar el desarrollo regional y sectorial, así como las bases normativas para tal fin, junto con la coordinación de la planificación general. Dentro de tal coordinación, está la capacidad de precalificación y calificación de los expedientes, en cuya función hay que atender tanto criterios regionales como sectoriales derivados de la política general de planificación regional de todo el Estado. Además, dentro de la reforma de la política de incentivos regionales, y por consiguiente de las GAEI, las zonas beneficiadas deberían serlo en función de indicadores provinciales de Valor Añadido Bruto por habitante elaborados por el INE. Como consecuencia, provincias que actualmente están dentro de una GAEI pueden salir y otras que no lo están, serán zonas a incentivar. Además, la calificación de expedientes por parte de las CCAA implicaría problemas interregionales complicados —pues una GAEI puede afectar a varias Comunidades Autónomas (por ejemplo, la GAEI de Castilla la Vieja y León, comprende tres CCAA)— que sólo la Administración Central puede coordinar en uso de su capacidad general de redistribuir espacialmente la renta y las oportunidades de empleo.

— El punto de encuentro de ambas competencias —la coordinadora de la Administración Central y la ejecutora de las Administraciones Autonómicas— deben de ser los Programas Económicos Regionales (PER). Estos PER, elaborados conjuntamente por la Administración Central y la Comunidad Autónoma afectada, analizarán las actividades excluidas de incentivación, así como las actividades

³² La «guerra de incentivos» puede darse no sólo entre incentivos regionales propiamente dichos, sino respecto a otros incentivos que, con finalidad de reconversión sectorial pretenden ubicarse en áreas declinantes y, en definitiva, compiten y drenan recursos a las áreas atrasadas. En este sentido, la iniciativa de las «Zonas de Urgente Reindustrialización» que propugna el Ministerio de Industria y Energía añade nuevos grados a la confusión general y se alinea con los sesgos a favor de las regiones declinantes que subyace en la política regional de la CEE.

prioritarias, y las coordinarán con los programas de inversiones públicas, y particularmente con el FCI, en ese área, así como con otras iniciativas públicas o privadas, regionales, nacionales o internacionales en esa región.

2.5. Los peligros de los Programas Económicos Regionales

El hecho de haber sido el introductor en España de estos instrumentos de programación que la CEE había previsto desde 1975 y el hecho de haber escrito extensamente sobre ellos, creo me permitirá ser breve en esta ocasión, remitiéndome a otros trabajos³³.

No quisiera, sin embargo, dejar de aludir a dos peligros que ya les amenazan y que pueden pervertir sus funciones de transparencia político-económica y de coordinación vertical (entre administraciones de diferente nivel) y horizontal (entre jurisdicciones del mismo nivel):

El primer peligro viene desde el Gobierno Central, al haber regulado deficientemente los Programas.

En efecto, a pesar de la insistente demanda de planificación regional en muchas de las 17 Comunidades Autónomas, el apoyo normativo de los Planes o Programas Regionales no ha existido hasta la reciente aprobación de la Ley del Fondo de Compensación Interterritorial: su artículo 14 establece: 1) la obligatoriedad para todas las CCAA de elaborar un programa de desarrollo regional y 2) la metodología común de tales programas la establecerá el Gobierno, consultando el Consejo de Política Fiscal y Financiera.

Respecto a la obligatoriedad de los programas de desarrollo regional (o Programas Económicos Regionales como les llamamos a los de la «primera generación», aprobados en 1982, o Planes Económicos como los de Andalucía, Aragón, Asturias, Valencia y otros en marcha en 1984), felizmente se ha conseguido cambiar la restrictiva redacción del proyecto de ley del FCI que sólo obligaba a elaborar tales programas a aquellas CCAA cuya dotación con cargo al FCI fuera igual o superior al 8 por 100 de la cuantía total de éste.

A pesar de esta mejora en áreas de coherencia de los 17 Planes o Programas Regionales futuros, éstos deberán tener una cobertura legal más directa que la rendija del más que problemático FCI, ya que aquéllos —como instrumentos de planificación a medio plazo— no debieran estar sujetos a las tormentas políticas que se han cernido, y se seguirán cerniendo, sobre las distintas figuras de financiación autonómica.

Además, habría que contemplar claramente su engarce con el Plan o Programa Nacional, a fin de iniciar el proceso iterativo de arriba-abajo y de arriba-abajo, para el que las estructuras administrativas, y acaso mentales, del país, me temo, no estén muy entrenadas.

Asimismo, esa normativa específica sobre la planificación autonómica deberá

³³ Por ejemplo, desde el punto de vista teórico, como una vía intermedia en la discusión entre transferencias condicionadas o no condicionadas, aunque con aplicaciones institucionales al caso español, véase G. SAENZ DE BURUAGA: «Interregional Conflict and the Crisis of Nation States», *Papers of the Regional Science Association*, Urbana, Illinois, vol. 49, 1982. Versión en español, ampliada, «De la Ciencia a la Política Regional: el caso de los Conflictos Interregionales», *Cuadernos Económicos de ICE*, nº 20, 1982: 17-35. Más referencias en los artículos señalados en la nota 9 de la 2.ª parte, así como en mi intervención en el curso de verano de 1981 de la Universidad Internacional Menéndez Pelayo (publicada en *Política Económica en España*, comp. A. Viñas, UIMP, Ministerio de Educación y Ciencia, Madrid, 1981: 297-318).

contemplar la posibilidad —imprescindible de cara a la competencia que va a significar la CEE— de elaborar planes suprarregionales que canalicen el crecimiento y la ordenación territorial a largo plazo de grandes espacios o macro-regiones del país.

En suma, la secuencia, de doble dirección, de la planificación regional/supra-regional/nacional es la clave de la planificación del Estado de las Autonomías. Pero la reflexión sobre las complejidades técnicas e institucionales que ello comporta está apenas iniciada. Y si la reflexión al respecto es escasa, su formalización legislativa puede ser, como en el caso de la LOFCA, precipitada y contraproducente.

El segundo peligro no es normativo sino temporal: los planificadores y legisladores nacionales tienen muy escaso tiempo para perfilar todo ese cúmulo de detalles de «federalismo cooperativo» sin los cuales los Programas Regionales pueden engendrar nuevos conflictos y frustraciones. No debe olvidarse que la propia Ley del FCI, en su disposición adicional 2.^a, señala que las 17 CCAA deberán tener elaborados sus Programas Regionales a partir del ejercicio 1987, lo cual a efectos presupuestarios significa que han de estar listos —es decir, discutidos y coordinados nacional e interregionalmente— en el verano de 1986. Para al menos un año antes —verano 1985— la planificación subterránea actual tendrá que haber descendido, desde los altos escenarios macroeconómicos, a *aflojar con claridad informativa* los múltiples planes sectoriales de los Grupos de Trabajo Verticales, así como los temas no menos intrincados de los Grupos Horizontales (mercados de trabajo, sistema financiero y financiación privilegiada, sector exterior, seguridad social, desarrollo regional, empresa pública, pequeña y mediana empresa, política de compras de Estado, etc.).

Tampoco debe olvidarse que la próxima integración de España a la CEE provocará nuevas cotas de ansiedad ya que, a partir de 1986, gran parte de los Programas Regionales deben estar listos para ser presentados a la financiación comunitaria del FEDER y otras instancias de la CEE.

En definitiva, lo que queda de 1984 y la primera parte de 1985 son un período crítico para que la planificación económica del Gobierno Socialista deje de ser subterránea y se responsabilice no sólo de lo que prometió en su Programa Electoral, sino de la demanda general de planificación regional que hay en toda España. Esta planificación regional ha de contar en la planificación nacional y viceversa, de forma que todos los temas verticales y horizontales del Programa Nacional a medio plazo tienen que ser discutidos no sólo con las organizaciones del mercado económico (empresarios y sindicatos), sino también con las del mercado político (y muy especialmente con las Comunidades Autónomas).

Si no se habilitan ya los medios para que la planificación nacional deje de ser fantasma, los 17 Planes o Programas Regionales existentes en 1986 contribuirán a crear nuevos laberintos de incoherencia e irracionalidad, provocados no por la hipotética bisonñez de los gobiernos autonómicos sino por la tradicional invertibración del Estado Central.

Señores planificadores nacionales: aunque la planificación en un Estado autonómico sea muy difícil, aunque no crean demasiado ni en lo primero ni en lo segundo, por favor, planifiquen. Les queda muy poco tiempo.

Epílogo (18 de noviembre de 1984)

En la primera quincena de noviembre, la Secretaría General de Economía y Planificación ha facilitado dos documentos del llamado «Programa Económico a Medio Plazo 1984/87», cuyo análisis puede complementar y actualizar lo dicho anteriormente sobre los escenarios macroeconómicos. Desgraciadamente no contribuyen a aventar las incoherencias de la planificación subterránea a que nos hemos referido en la última parte de este trabajo³⁴.

El primero de estos documentos (95 páginas), se abre con una Introducción y Resumen (de algo más de tres páginas) de lo que, acaso, sea todo el PEMP 1984/87, aunque no hay explicación clara al respecto. Sigue la 1.^a parte sobre la Evolución General y Proyecciones de la Economía Española. El segundo documento (86 páginas), comprende la 2.^a parte, referente a las Reformas Estructurales e Institucionales. No hay indicación de que vaya a haber terceras o sucesivas partes, por lo que, dado que el año se acaba dentro de muy escasas semanas, cabe deducir que estas páginas son el producto planificador del Gobierno actual a la mitad de su legislatura.

Estos documentos ofrecen las siguientes notas principales:

a) Se refieren al período 1984/87, es decir, a un cuatrienio deslizado sobre el del año anterior (1983/86), que es el que aparecería en la 1.^a versión de los «Escenarios macroeconómicos» aunque no en la 2.^a versión.

b) Expresan en su Introducción, como objetivo central y prioritario del Programa, la generación de empleo, como no podía ser menos. También, y como era de esperar, dado el gran fracaso del principal objetivo cuantitativo del Programa Electoral del PSOE, en el escenario macroeconómico que ocupa el capítulo II, se considera estéril predecir cuantitativamente la evolución del empleo en los próximos años, debido al comportamiento errático de la tasa de variación de la productividad aparente del trabajo. En el capítulo VIII, al tratar de la Flexibilización del Mercado de Trabajo, se sostiene muy prudentemente que «a medio plazo se frenará el aumento del desempleo». No hay, pues, me parece, ninguna precisión sobre cómo se vaya a conseguir tan prioritario objetivo. Obviamente, las expectativas abiertas por el Acuerdo Económico y Social firmado el 9 de octubre no son recogidas por el documento planificador. El AES, en el que tanto empeño han puesto el Gobierno y el sindicato gubernamental, escapa, pues, a la planificación. Podría haberse introducido al menos como hipótesis o escenario, ya que se estaba negociando desde julio de 1984.

c) Se designan, como objetivos intermedios, otros tres bien conocidos: 1) reducción de la tasa de inflación hasta situarse en 1987 cerca de la media de la OCDE; 2) reducción del déficit de la balanza de pagos por cuenta corriente; 3) reducción del déficit público. Todos ellos merecen algunos breves comentarios:

1) La secuencia de que la inflación baje un punto cada año (desde el 8 por 100 en 1984 al 5 por 100 de crecimiento del IPC en 1987) se contradice con las previsiones que el propio Ministerio de Economía y Hacienda ha efectuado sobre la repercusión del impuesto sobre el valor añadido (IVA) en la tasa de inflación a

³⁴ Programa Económico a Medio Plazo, 1984-87, Ministerio de Economía y Hacienda, Secretaría General de Economía y Planificación, Madrid, 1984.

partir de su puesta en vigor el 1 de enero de 1986, repercusión que se estima en dos o tres puntos en el primer año de funcionamiento del nuevo impuesto.

El corolario no es tanto que la Secretaría de Hacienda escapa a la planificación —por lo que la pretensión de que la planificación oriente el proceso presupuestario es un piadoso deseo— sino que, al parecer, no hay coordinación o comunicación entre las previsiones básicas de la Secretaría de Economía y Planificación y las de la Secretaría de Hacienda, ambas ubicadas en el mismo Ministerio.

2) La reducción del déficit de la balanza de pagos va a ser un objetivo mucho más difícil de mantener en el próximo futuro que en la actualidad. Los flamantes 4 000 millones de dólares de reservas con que se cerrara 1984 bajarán drásticamente de 200 a 1 600 millones en 1985 (Luis Angel Rojo Dixit), ya que las exportaciones españolas no podrán mantener el extraordinario ritmo de crecimiento de este año. Además, si se confirman tanto la recesión de la economía norteamericana para 1986 como la pérdida de ritmo de la recuperación en Japón y Europa Occidental —tal como ha puesto de manifiesto el último informe del GATT— cabe concluir que el deterioro de nuestro sector exterior en los próximos años va a ser preocupante. La preocupación no se aliviará, sino todo lo contrario, con el impacto de la CEE: como ha reconocido el propio ministro de Economía y Hacienda (declaraciones tras la reunión ministerial hispano-francesa en octubre pasado), la adhesión de España a la CEE empeorará la situación de la balanza comercial española, de forma que la acumulación de reservas en los últimos meses intentará « paliar en lo posible los efectos negativos de la adhesión ».

3) Pero si la reducción del déficit exterior va a ser difícil a partir de 1986, la reducción del déficit público es ya el objetivo más difícil. La razón está en que dos tercios del déficit total tienen carácter estructural (rigideces de mercados, desboque de la Seguridad Social y de las empresas públicas, sentido paternalista de las funciones del Estado, etc.). El desmesurado incremento de las necesidades financieras del sector público socava drásticamente la financiación del sector privado, elevando los tipos de interés y depreciando la peseta. Las consecuencias son contradictorias con otros objetivos del Programa a medio plazo: macroeconómicamente, si el déficit público sigue creciendo a tasas similares a las de los tres últimos años —alrededor de un 50 por 100— se acelerará la inflación y entrará en crisis la balanza de pagos; microeconómicamente, ¿qué inversor privado se va a arriesgar a crear problemáticos empleos bajo el bombardeo de deuda pública a corto, medio y largo plazo con tipos de interés del 15 por 100? La paradoja bajo la Administración socialista es que nunca como ahora las expectativas financieras públicas y privadas (estatales, empresariales e individuales) se han puesto mejor de acuerdo para devorar la inversión productiva.

d) La Introducción del Programa 1984/87 menciona seis reformas institucionales específicas que son brevemente expuestas en la 2.ª parte y que son las siguientes: ajustes energético, industrial y agrario, flexibilización del mercado de trabajo, reforma de la Seguridad Social y reforma de la empresa pública. Menciona de pasada « otras reformas de carácter institucional », como la de la función pública, presupuesto, simplificación burocrática, política de compras públicas y modernización del sistema financiero, pero estas reformas no son desarrolladas, siendo sustituidas en la 2.ª parte por un último capítulo dedicado, sorprendentemente, a la planificación regional.

¿Significa la ausencia de tratamiento del cajón de sastre de las otras reformas institucionales que su exposición, y por consiguiente las reformas, se deslizan al

período 1985/88? La introducción alternativa y con fórceps de la planificación regional al final de estos documentos, ¿significa que la planificación regional va a tener otra vez el papel de Cenicienta que se le encomendaba en los planes de desarrollo del franquismo, pero que, entonces, tal papel era, al menos, consistente con los rasgos tecnocráticos, centralistas y autoritarios de la llamada planificación indicativa? Veamos:

El análisis empírico de las disparidades regionales en España es correcto pero insuficiente: Estadísticamente, ofrece ya la información vacilante de los años (1979, 1980 y 1981) para los que el INE, en cumplimiento de la LOFCA, ha efectuado estimaciones del VAB al coste de los factores por habitante y por ramas de actividad para 1981. Económicamente y socialmente, el énfasis en las mayores tasas de paro en las cuatro regiones más desarrolladas del país (Cataluña, Comunidad Valenciana, Euskadi y Madrid) con respecto a las regiones secularmente deprimidas, prepara el terreno para resolver los problemas de corto plazo y reconversión sectorial con medidas de transformación estructural. Además, no relativiza el significado de esas tasas de paro, cada vez menos representativas por el incremento de la segmentación laboral y la economía subterránea provocadas por la crisis económica.

El hincapié sectorial vuelve a manifestarse con la alusión a las «Zonas de Urgente Reindustrialización» (ZUR), hacia las que se canalizarán importantes incentivos por ser áreas, en general desarrolladas, afectadas por la reconversión industrial. El considerar las ZUR como políticas de ajuste a corto plazo y con una vigencia de tres años como máximo está negado por la persistencia, todavía, del polo de desarrollo de Oviedo, así como por la fuerte capacidad de presión de las áreas ZUR que no se resignarán a ser asistidas sólo tres años.

Más sesgos sectoriales: como el Consejo Económico-Social (tanto en su vertiente patronal/sindical como en su lectura central/regional) está archivado y el Consejo de Política Fiscal y Financiera arrastra idéntica crisis que todos los mecanismos de financiación autonómica (incluyendo, el Fondo de Compensación Interterritorial que, tal como hemos visto, no es un instrumento de política regional), el Ministerio de Economía y Hacienda, junto con el de Administración Territorial, convocará una llamada Conferencia Sectorial de Planificación Regional con los consejeros de todas las comunidades autónomas competentes en esta materia. Ahora bien, ni la reunión de al menos dos veces al año de dicha Conferencia permitirá constituir el «mecanismo permanente de contacto y coordinación entre los órganos planificadores de la Administración central y de las Comunidades Autónomas», ni los aspectos sectoriales agotan en absoluto los muchísimos problemas de la coordinación vertical y horizontal. Además, lógicamente, en una Conferencia Sectorial deben estar representados también los ministerios sectoriales, que deberían responsabilizarse de la eficiencia de la coordinación central/regional en su área, así como del seguimiento de las inversiones compartidas.

En cuanto a la reforma de los incentivos regionales sigue el curso lánguido que era de prever desde que en 1980 levantamos (véase notas 8 y 9 de la sección anterior) el inventario de arcaísmos y figuras pintorescas que se han acumulado en la normativa de incentivos desde 1963. Se ha sugerido una figura unificadora, la Zona de Promoción Económica o ZOPRE. La inminente batalla entre ZOPRE y ZUR se producirá no en declaraciones disuasivas de buena voluntad, sino a golpes de gasto público, esperemos que transparente, con lo que se concluirá que los tratos discriminatorios y «guerras de incentivos» más irritantes no se producirán entre la

Administración central y las Comunidades Autónomas, sino dentro de las «autonomías ministeriales» de la propia Administración central.

Antes de que termine 1984, el Gobierno habrá elaborado los estudios previos para fijar su postura respecto a la participación española en el FEDER para su posterior negociación con la CEE. Aunque esta postura sea lógicamente confidencial, una cierta publicidad a escala técnica de tales estudios previos acaso fuera oportuna.

Finalmente, los Programas Regionales. Una novedad menuda: se ha vuelto a llamarlos Programas de Desarrollo Regional, en lugar de Programas Económicos Regionales. Sus siglas actuales (PDR) son más cacofónicas en español que la de los PER de la primera generación o que sus homónimos en otras lenguas. En todo caso, su filosofía de coordinación central/regional y de acceso a la financiación comunitaria es la misma. También son los mismos los peligros que les acechan y que hemos delatado al final de la sección anterior:

- el Gobierno ha regulado los Programas por la puerta falsa del FCI;
- el Gobierno no ha reparado todavía que lo más difícil en un Estado descentralizado como el de las Autonomías, es la interacción planificación nacional/planificaciones regionales: es muy difícil pero imprescindible;
- el Gobierno sigue siendo sorprendentemente pusilánime en la necesidad de planificar nacionalmente mientras embarca, por exigencias de la normativa de la CEE, a los gobiernos regionales en programas que inevitablemente no pueden sumar 100, pues hay un plan nacional cuya existencia se presume pero no se comprueba.

El Gobierno podría ahorrarse nuevas y más graves confusiones si antes del 31 de enero de 1985 no sólo aprueba la metodología común de los PDR (metodología que no se va a apartar mucho de la de los PER porque en definitiva la de éstos es la adaptación de la recomendada por la CEE) sino que clarifica sus propias intenciones respecto a la formalización de la planificación nacional y la integración en ella de los programas regionales.

Conclusión

Hace dos años, el Programa Electoral del PSOE y las expectativas de cambio social que auguraban algunos de sus líderes, hizo que muchos nos decidiéramos a engrosar los diez millones de votos con que se ganaron unas elecciones resonantes. Dos años después, los dos pilares con que el Programa Electoral encaraba la crisis económica, han quedado abortados: por un lado la creación de empleo sigue siendo un objetivo prioritario pero inalcanzable hasta que no se reduzca drásticamente el déficit público; por otro; la planificación se ha convertido en un fantasma subterráneo, sin pulso ni consistencia. Como consecuencia, la administración socialista está cayendo en idéntico coyunturalismo que otros gobiernos centristas e incluso en viejos vicios que creíamos desaparecidos con el régimen anterior: las decisiones se toman sin serenidad intelectual, con improvisación administrativa, con frivolidad política. Vuelve la arrogancia desde el poder, la incomunicación dentro del propio poder y la confusión y la frustración fuera del poder.

Y es el caso que el Estado de las Autonomías es la única concepción democrática que admiten las nacionalidades y regiones de España, tal como se refrendó en la

Constitución de 1978. Las Autonomías son una de las ideas-fuerza que han surgido siempre en los paréntesis de libertad de la historia de España. Pero el futuro exige no sólo ideas, sino técnicas de organización y priorización de decisiones: ese es el sentido instrumental y cotidiano de la planificación.

Pues bien, la única planificación que admite la España de las Autonomías es, lógicamente, la planificación autonómica, es decir, la hecha desde, para y con las Comunidades Autónomas. Una tan difícil pero imprescindible planificación abarca no sólo, y a modo de apéndice, algunos programas regionales, sino, antes y después, la planificación nacional, ya que el Estado no es, ya, la inveterada Administración Central, sino cada vez más, las Comunidades Autónomas.

El papel de las autoridades locales y metropolitanas en la política económica

por Josep Roig i Martí

1. NUEVAS TENDENCIAS DE LA TEORÍA Y LA POLÍTICA ECONOMICA LOCAL Y REGIONAL

a. Los cambios teóricos sobre el desarrollo local-regional

La crisis económica de los setenta ha puesto de manifiesto la validez de las críticas, que desde ya hace tiempo, muchos autores hacían sobre la teoría de la polarización como teoría dominante en el campo del desarrollo regional. Decimos teoría dominante porque es la que ha inspirado la mayoría de políticas regionales. Implícitamente se aceptaban las ideas de la teoría de la polarización juntamente con la esperanza de unos procesos de difusión que nunca se han producido con la intensidad que se esperaba.

De hecho, la teoría del desarrollo polarizado llevaba implícita dos ideas: jerarquía y centralización. Y estas ideas se extienden tanto a la estructura industrial como urbana o administrativa. El desarrollo económico de la etapa de crecimiento se puede perfectamente caracterizar como crecimiento concentrado a nivel industrial, urbano y administrativo. Esta aparición de centros dominantes (grandes empresas, grandes ciudades y grandes administraciones centrales) hace aparecer también una estructura jerarquizada a todos los niveles (empresarial, urbano y administrativo).

La crisis económica, juntamente con el crecimiento excesivo de los centros dominantes, ha puesto en duda la viabilidad de este modelo centralizado y jerarquizado:

«Las crecientes interdependencias, las nuevas complejidades, las incertidumbres de un medio que cada vez es más turbulento, se hacen demasiado grandes para ser exclusiva y efectivamente gestionadas por los centros hipertrofiados tan pesantes como sus jerarquías burocráticas» (Trist —1979— citado en Planque —1983—).

En este contexto aparecen las nuevas tendencias a la descentralización. Las pequeñas y medianas empresas se contraponen a las grandes corporaciones multinacionales. Las ciudades intermedias se valoran como salida a la excesiva concentración en las grandes áreas metropolitanas. La descentralización política, las

autonomías, los regionalismos aparecen por todas partes como intentos de dar mayor eficiencia a una administración demasiado centralizada.

Se está produciendo, pues, un cierto reconocimiento de la hipertrofia de las estructuras excesivamente centralizadas. La aparición de unidades descentralizadas a nivel político, industrial o urbano no ha de llevar, sin embargo, a lo que podríamos llamar la hipotrofia de los localismos, de las pequeñas unidades empresariales o de los núcleos rurales.

INDICADORES DE POTENCIAL

Para el desarrollo exógeno

- *Condiciones naturales y ambientales:* Factores naturales de atracción para inversores exteriores (por ejemplo, paisaje, agua, clima, niveles de contaminación...).
- *Fuerza laboral:* Coste relativo, disponibilidad, formación y nivel técnico.
- *Aspectos de localización macro-espacial:* Accesibilidad interregional, principales infraestructuras de transporte y telecomunicaciones.
- *Aspectos de localización micro-espacial:* Zonas industriales, precios de suelo, capacidad de viviendas disponible, standards ambientales.
- *Disponibilidad de economías externas y servicios de alto nivel:* (Ciudades grandes.)
- *Nivel de impuestos locales.*
- *Posibilidades de financiación:* Para instalar y ampliar empresas.
- *Clima social.*
- *Atracción residencial:* (Favorecer inmigración.)

Para el desarrollo endógeno

- *Condiciones naturales y ambientales:* Recursos naturales para explotación interna (materias primas, fuentes de energía renovable...), calidad del medio ambiente...
- *Fuerza laboral:* Formación y nivel técnico, experiencia profesional, motivación y actitudes hacia la innovación industrial.
- *Accesibilidad a los mercados exteriores y a servicios de alto nivel:* Infraestructuras de transporte y telecomunicación.
- *Empresas:* Especialización sectorial de la producción, nivel tecnológico, tamaño, situación financiera, grado de dependencia externa en las decisiones, red de marketing, organización interna de la producción, actitud de los directores respecto a la modernización y la innovación, grado de cooperación entre empresas y de espíritu cooperativo.
- *Industria artesanal:* Tamaño relativo, cantidad de los productos, organización de ventas, espíritu de cooperación.
- *Turismo:* Recursos, número de visitantes, capacidad de desarrollo (especialmente turismo rural).
- *Acceso a capital-riesgo:* Disponibilidad de bancos especializados, actitudes de los bancos hacia la innovación.
- *Actividades terciarias inductivas:* Servicios a las empresas y formación profesional (categoría, nivel de desarrollo, accesibilidad).
- *Agricultura:* Condiciones del suelo, estructura de las explotaciones agrícolas, edad media agricultores, nivel técnico.
- *Atracción residencial para restringir la emigración:* Equipamientos educativos y socio-culturales, viviendas, calidad de vida.
- *Sentimiento de identidad regional entre las poblaciones.*

Las tendencias a la centralización y a la descentralización se han de combinar de manera adecuada si se quieren aprovechar las ventajas de cada una. Recordemos, por ejemplo, cómo las grandes corporaciones empresariales están utilizando las pequeñas y medianas empresas para evitar los problemas de gestión y funcionamiento de una organización excesivamente centralizada. Lo mismo podríamos decir de la centralización-descentralización a nivel administrativo.

El modelo teórico que se consideraba válido para la etapa de fuerte crecimiento económico e industrialización se está, pues, poniendo en cuestión, y muchas de las ideas implícitas en aquel modelo están siendo reconsideradas.

El crecimiento regional no se considera ya como un crecimiento competitivo entre las regiones, de manera que si una crece más, las demás crecen menos. No hay una tasa de crecimiento «nacional» a repartir entre las regiones, sino que cada región es capaz de generar un cierto nivel de crecimiento propio (crecimiento generativo). El desarrollo de una región no es ya el resultado de su situación dentro de las jerarquías (industrial, urbana, administrativa...), sino que se considera como el resultado del esfuerzo de un grupo o una sociedad determinados. El desarrollo de una región no depende del crecimiento de otras regiones ni de los procesos de difusión entre centros y periferias (desarrollo exógeno), sino que depende del potencial endógeno de cada región. La movilidad de los factores, de los productos, de las empresas entre las regiones ya no explica el crecimiento diferencial de las regiones en una etapa de crisis en la cual la movilidad ha disminuido fuertemente.

A manera de resumen, podríamos decir que se ha pasado de un modelo de crecimiento de arriba hacia abajo, basado en los mecanismos de polarización-difusión, a un modelo de abajo hacia arriba, a un crecimiento local basado en el potencial endógeno de cada área. También en este caso es la combinación del desarrollo endógeno y del desarrollo exógeno, lo que mejor puede evitar una explicación excesivamente parcial de los procesos de desarrollo regional.

La crisis económica ha cambiado y está cambiando, pues los hechos económicos y territoriales, han modificado nuestro esquema teórico sobre el desarrollo y, obviamente, está también modificando las políticas económicas tradicionales.

Acaso el hecho más importante, es que la crisis económica lleva a un mayor intervencionismo por parte de las autoridades locales¹. La justificación, los principios, los instrumentos de este nuevo intervencionismo económico a nivel local es lo que trataremos en el próximo apartado como paso previo para formular una propuesta de modelo de decisión para el intervencionismo económico local en Catalunya.

b. Los cambios en la política económica local regional

b.1. La justificación del intervencionismo local

Como hemos señalado, parece existir una cierta relación, históricamente, entre situaciones de crisis económica y mayor participación de las comunidades locales en

¹ GUIGOU (1983) señala para el caso francés: «La amplitud de las intervenciones económicas de las colectividades territoriales sigue, en Francia, un ciclo de expansión y de contracción en función de la coyuntura económica a largo plazo. En periodos de larga expansión, los elegidos locales no intentan intervenir en la economía local. Por contra, en periodos de larga recesión, los elegidos son cuestionados por los problemas de ocupación y se les pide su intervención. Este movimiento se ha de resituar en un proceso secular de transformación progresiva de un Estado central poderoso y de una economía industrial de grandes grupos hacia un sistema administrativo más descentralizado, autónomo y diversificado, simultáneamente a una economía innovadora de pequeñas unidades y terciarizada». Pág. 646.

los problemas económicos. Creemos, sin embargo, que actualmente estamos delante de un cambio más profundo y no únicamente en una de las oscilaciones de crisis-descentralización que se produce después de etapas de crecimiento-centralización. Históricamente, pues, el intervencionismo local no es nuevo, pero sí que lo es el alcance y la intensidad con que se está comenzando a producir.

De hecho, no se acostumbra a discutir un cierto grado de intervencionismo del Estado en las economías mixtas, pero sí que se cuestiona que las autoridades locales intervengan en temas económicos. La discusión, pues, trata sobre *quién* hace la intervención, si las autoridades centrales o las autoridades locales, que evidentemente también forman parte del Estado. La preponderancia de la política macroeconómica ha llevado a criticar un intervencionismo local no controlado por las autoridades centrales y que puede ser contradictorio con las medidas de política económica nacional. Se ha acusado, en ocasiones, a las políticas y gastos locales de ser pro-cíclicas, pero esta misma acusación se podría hacer respecto a muchas políticas y gastos «centrales». Nos encontramos, pues, con que no se puede descalificar, a priori, la política económica local ni por ser intervencionista ni por ser anticíclica.

El debate no es, pues, ideológico entre intervencionismo y liberalismo ni tampoco de incongruencia entre objetivos macroeconómicos y objetivos locales. El debate es, si acaso, de reparto del poder político, en este caso, del poder de política económica.

Los cambios que se han producido en el sistema económico y que hemos intentado analizar en las páginas anteriores, creemos que justifican, en términos de política económica, el intervencionismo de las autoridades locales. La impotencia del modelo centralizado-polarizado para provocar el desarrollo exógeno de las áreas periféricas y el cuestionamiento de la capacidad de crecimiento de los propios centros, ha llevado a traspasar la responsabilidad del desarrollo desde los «centros» urbanos, industriales y políticos hacia los protagonistas locales. El objetivo es «movilizar el potencial endógeno»² de cada área. El nuevo modo de producción que se está imponiendo en los países industrializados ya no se basa en la gran empresa ni en los sectores industriales tradicionales que provocaban efectos inducidos y multiplicadores ni en la gran ciudad basada en sus economías de aglomeración. Se están produciendo una serie de cambios en los aspectos técnicos, sociales, organizativos y espaciales que llevan a justificar un mayor intervencionismo local, en sustitución de un sistema basado en el intervencionismo del Estado central.

Se está, pues, buscando un nuevo modelo descentralizado para el intervencionismo económico, que algunos autores han calificado como planificación descentralizada o microregional. Como señala Guigou (1983): «La mutación de nuestra economía industrial y el papel de las PIMES necesita de intervenciones a nivel más fino (micro-económico y micro-espacial)».

b.2. Rasgos básicos y tipo de intervención local en materia económica

La incidencia de la crisis a nivel de las grandes áreas urbano-industriales ha hecho aparecer una fuerte preocupación local que ha derivado hacia la formulación

² Según R. ABT (1981), citado en J. ROBERT (1983) este potencial significa «la capacidad para la innovación técnica, organizativa y de marketing». Véase cuadro anexo sobre indicadores de potencial endógeno.

de iniciativas de intervención económica local sobre unos temas que tradicionalmente se reservaban al gobierno central³.

En el caso español, éste es un camino que apenas se está iniciando. Entre los factores principales del retraso en iniciar este tipo de política podríamos citar los siguientes:

a) La reacción tardía de la política económica nacional frente a la crisis del 73 tiene un componente político derivado del período de transición hacia la democracia. A nivel municipal, el período de transición ha sido aún más largo pues las primeras elecciones democráticas no se celebran hasta 1979. Incluso en el período 1979-83 las iniciativas locales de política económica se ven relegadas ante la difícil situación financiera heredada por la mayoría de municipios.

b) La formación del Estado de las Autonomías ha llevado a la aparición de unas Comunidades Autónomas con competencias, al menos estatutariamente reconocidas, en materia de planificación y orientación de la actividad económica. Difícilmente pueden los gobiernos municipales plantearse una política económica local cuando todavía no están definidas claramente las atribuciones económicas entre Estado Central y Comunidades Autónomas, y, cuando éstas, como en el caso catalán, no tienen todavía claro el modelo de organización territorial que quieren establecer. En los próximos años, esté o no definido el esquema de planificación/política económica nacional, regional y local veremos en nuestro país aparecer iniciativas locales de intervención sobre los problemas económicos. Probablemente, muchas de estas iniciativas requieren una actuación conjunta y coordinada Estado central-Comunidades Autónomas-Autoridades locales. Los países federales tienen una larga tradición en este tipo de programas y el Estado de las Autonomías tendrá que seguir un modelo parecido en los programas económicos contra la crisis, si realmente quiere plantear un nuevo modelo de desarrollo económico y territorial.

c) La falta de autonomía municipal en temas financieros, hace que el nivel de impuestos locales no esté directamente ligado a la situación económica local. Una pérdida de base económica local no repercute directamente de manera significativa sobre los ingresos locales y, esto hace, que la preocupación local sobre temas económicos no sea una preocupación presupuestaria. La financiación municipal a través de transferencias del Estado central, crea un mecanismo de compensación en favor de las ciudades en crisis económica, que quedan presupuestariamente preservadas de las fluctuaciones económicas locales. Todo esto repercute en una menor sensibilidad local sobre la situación de la actividad económica local.

d) La situación financiera de los ayuntamientos en momentos de crisis económica deja poco margen, tanto por el lado de los ingresos como por el de los gastos, para iniciar políticas que no entran demasiado explícitamente en las competencias municipales o locales. Un hecho adicional que dificulta la realización de iniciativas económicas municipales radica en el carácter nacional de muchas instituciones financieras. La mayoría de iniciativas se basan en esquemas mixtos sector público-sector privado y resulta difícil interesar a las instituciones de ámbito nacional en problemas de carácter «local».

La pregunta clave que surge es: ¿qué papel han de jugar las comunidades y

³ En el anexo, y a manera de ejemplos, recogemos algunas clasificaciones de los instrumentos utilizados a nivel de política económica local.

autoridades locales en temas de política económica? Algunos de los rasgos más generales de la intervención pública local en otros países han de servirnos de base para fundamentar una política económica para el área metropolitana de Barcelona.

Entre ellos podemos mencionar los siguientes:

a) Las autoridades locales se consideran únicamente como catalizadoras, facilitadoras, coordinadoras, concertadoras,... de iniciativas surgidas de los propios mecanismos de mercado. Este es un papel nuevo en unas autoridades que siempre han tenido como objetivo tradicional «el bienestar de sus habitantes». Las políticas económicas locales están dirigadas a ayudar al funcionamiento del mercado como forma indirecta de disminuir la desocupación y, por tanto, de aumentar el bienestar local.

b) Implícita o explícitamente, las políticas económicas locales reconocen que el sector privado es el elemento principal para la recuperación y el mantenimiento de la ocupación y que la inversión pública local sólo puede jugar un papel secundario.

No deja de ser curioso que el intervencionismo económico local favorecido inicialmente por gobiernos de izquierdas preocupados por los efectos sociales de la crisis económica, acaba vehiculándose a través del sector privado y a través de ayudas públicas para hacer funcionar mejor los mecanismos de mercado.

c) La inercia de las autoridades locales lleva a realizar política económica local a través, muchas veces, de política tradicional de localización industrial, pero con algunas modificaciones y nuevos enfoques; entre los que podríamos citar los siguientes: 1) Incremento cuantitativo en la provisión directa de terrenos y edificios industriales. 2) Ampliación de las actuaciones hacia sectores de distribución y servicios. 3) Nuevos mecanismos de gestión, más empresarial, y actuación conjunta con el sector privado, participando en los riesgos y los beneficios. 4) Tendencia a actuar en el mercado de terrenos e instalaciones por pequeñas y medianas empresas.

d) Preocupación fundamental por los temas de desocupación a nivel local que lleva a un intento de participar en las políticas de mercado laboral, competencia de niveles más altos de gobierno.

e) Preponderancia de actuaciones en materia de desarrollo industrial y utilización de muy variados instrumentos (préstamos, subsidios, promoción, asesoramiento...), que acaban llevando a la creación de un organismo dentro de la administración local para la coordinación de estos temas. Este organismo puede ser específico y creado ex-novo o bien una unidad dentro de algún departamento ya existente.

f) Prioridad a la ayuda de las pequeñas y medianas empresas. Incluso en un país tradicionalmente centralizado como Francia, la ley de 2 de marzo de 1982, relativa a los Derechos y Libertades de los municipios, departamentos y regiones, señala que «cuando la protección de los intereses económicos y sociales de la población municipal lo exija, el municipio puede acordar ayudas directas e indirectas a las empresas en dificultades para llevar a término medidas de enderezamiento previstas por un convenio firmado con aquéllas» (Art. 5). No hay límite ni en cuanto a la localización ni en cuanto a la modalidad de la intervención. La única excepción es que no pueden tomar participaciones en el capital de una sociedad comercial.

Dos modalidades que se utilizan en este campo son la ayuda a la creación de cooperativas de trabajadores o a la compra de empresas por la propia dirección («buy-outs» empresariales). «Véase Campbell —1983—, Taylor —1983—, Whyatt —1983—, Tricker i Bozeat —1983—, Hayton —1983—, Lindsay —1983—».

g) Dificultad por parte de las administraciones locales de articular la organización de la política económica local, que se puede resumir en los siguientes problemas: 1) Estructuración interna y proceso de implementación de las políticas económicas locales. 2) Dificultades de interrelación entre autoridades locales y entre éstas y los otros niveles.

h) Intentos para facilitar la conexión entre empresas locales regionales y los centros de investigación por tal de adoptar nuevas tecnologías (conexiones universidad-empresas, Science parks)⁴.

i) Intentos, también, de coordinar el punto anterior con una política de promoción en los mercados exteriores.

Como señala Maillat (1982): «es indispensable que una nueva categoría de colaboradores de apoyo a las empresas esté formada: los «hombres producto» que son generalistas que conocen suficientemente los dominios del mercado, los dominios internos de las empresas, los mecanismos financieros y las tecnologías, y que son suficientemente abiertos para rodearse, cada vez que sea necesario, de especialistas de los cuales podrían coordinar los trabajos» (p. 262).

j) Creación de la figura del «animador económico local», experto en economía industrial y gestión financiera que, para una zona geográfica limitada, se dedica a descubrir empresarios e iniciativas locales y ayudarles en su tarea de creación y financiación de las empresas. Así, por ejemplo, en Japón, entre las Cámaras de Comercio e Industria y los municipios se ha establecido una red de 3.000 animadores económicos locales encargados de facilitar la tarea a las pequeñas y medianas empresas locales que después permitirán la expansión de las grandes multinacionales.

b.3. Ventajas e inconvenientes del intervencionismo económico local

Siguiendo la argumentación de Guigou (1983) podemos señalar las principales dificultades y ventajas del intervencionismo local en temas económicos.

1) Dificultades:

- Desconocimiento de los problemas económicos e industriales por parte de los políticos y organismos locales que los lleva a no atreverse a intervenir.
- Dificultades en la relación empresarios-políticos locales debido al mayor poder de los grupos de presión.
- Dificultades de control del nivel de impuestos locales si los municipios añaden, a sus tareas tradicionales y muchas veces ya deficitarias, actuaciones en el campo de la política económica.
- Dificultades en hacer asumir los riesgos de las ayudas a empresas a los contribuyentes locales. Sin embargo, como señala Guigou «desresponsabilizando» a los contribuyentes locales a menudo se incrementa la carga de los contribuyentes nacionales, a través de demandas excesivas al Estado.
- Temor a que las autoridades locales acaben asumiendo funciones que tendrían que realizar otros agentes económicos (bancos, cajas, promotores privados, empresas privadas...).
- Temor a la competencia entre municipios en una posible «guerra de incentivos fiscales y económicos para atraer actividades económicas».

⁴ A nivel español, un reciente artículo de Sáenz de Buruaga (1984) plantea este problema.

- Tendencia a limitar la actuación de los municipios a los casos en que el sector privado no actúa con lo cual se pueden provocar actuaciones no rentables y deficitarias.

2) Ventajas:

- Rompe la separación arbitraria entre sector público y sector privado, entre administración local y empresario, entre objetivos de servicios directos a los habitantes municipales y objetivos de ayuda al sistema económico local.
- Se comparten los riesgos y las responsabilidades de una situación económica que afecta a todos.
- Facilita la solidaridad social y territorial al internalizar costos y beneficios de lucha contra la crisis.
- Las intervenciones económicas locales, al crear riesgos financieros directos, implican la necesidad de actuaciones muy claras y exentas de favoritismos.
- Permiten iniciar una vía nueva en el intervencionismo económico. Da fuerza al principio de autonomía política de los municipios frente a los demás poderes políticos.
- Provoca un cambio en la mentalidad de las autoridades locales que se ven obligadas a iniciar actividades de programación, previsión y análisis económico de la situación local.
- Puede provocar la agrupación de municipios para tratar problemas económicos comunes.

BIBLIOGRAFIA

- ABT, T. (1981): «Praxisorientierte Potential bestimmung für nichttouristische Entwicklung in Bergregionen». *Arbeitsberichte NFP* «Regional probleme in der Schweiz», Bern, 1981.
- ALFANDARI, E. (1982): «Nouvelles donnees pour l'interventionnisme economique des communes». *Revue d'Economie Régionale et Urbaine*, nº 2 (1982).
- AYDALOT, P. (1983): *Crise economique, crise de l'espace, crise de la pensée spatiale*. a B. Planque (ed.) (1983).
- BIDEGAIN, J. (1983): *Un grand groupe industriel et ses territoires*. XXXIe. Congrès des Economies Regionales *Inter-Regions*. Nº Special Congrès Mars 1984.
- CAMPBELL, C. (1983): «Co-operatives in Scotland: the role of the Scottish Co-Operatives Development Committee». *Regional Studies* vol. 17.6 (1983).
- CENTRE D'ESTUDIS DE PLANIFICACIÓ (1983): *Prospectiva metropolitana i sistemes generals*. Corporació Metropolitana de Barcelona, Juliol 1983.
- CHEVALIER, B. (1982): «Interventions economiques des collectivites locales et planification micro-regionales». *Revue d'Economie Regionale et Urbaine*, nº 2 (1982).
- CHEVALIER, B. (1983): *Developpement micro-régional et planification locale: l'experience d'une planification par projet en pays d'Apt*. a B. Planque (ed.) (1983).
- CILLA, D. (1982): «L'experience de Nancy». *Revue d'Economie Regionale et Urbaine*, nº 2 (1982).
- DEMEESTERE, R. I C. LALU (1982): «Vers une evaluation de l'efficacité des interventions economiques entreprises par les elus en faveur de l'emploi?». *Revue d'Economie Regionale et Urbaine*, nº 2 (1982).
- GUIGOU, J. L. (1983): «Les interventions economiques des collectivites locales», *Revue d'Economie Regionale et Urbaine*, nº 5 (1983).

- GUIGOU, J. L. (1983): *Cooperation intercommunale et developpement par la base*. a B. Planque (ed.) (1983).
- HAYTON, K. (1983): «Community business in Scotland». *Regional Studies*, June (1983).
- LAJUGIE, J. (1982): «Les interventions economiques de la Communauté Urbaine de Bordeaux». *Revue d'Economie Regionale et Urbaine*, nº 2 (1982).
- LANGUMIER, J. F. (1982): «Pourquoi un renouveau de l'interventionnisme economique local dans les années 1970?». *Revue d'Economie Regionale et Urbaine*, nº 2 (1982).
- LEO, P. Y. (1983): *Les nouvelles formes de la mobilité des industries en France*. a B. Planque (ed.) (1983).
- LEO, P. Y. I J. PHILIPPE (1980): «Les entreprises regionales dans la crise. Le comportement des branches et des regions de 1969 à 1976». *Revue d'Economie Regionale et Urbaine*, nº 1, 1980.
- LINSDEY, N. (1983): «Fostering new enterprises: enterprise workshops in Birmingham». *Regional Studies*, June 1983.
- MAILLAT, D. (1983): *Potential regional et redéploiement des regions industrielles-L'exemple du Jura Suisse*. a B. Planque (ed.) (1983).
- PERRIN, J. C. (1983): *Contribution à una théorie de la planification décentralisée*. a B. Planque (ed.) (1983).
- PHILIPPE, J. (1983): *Concentration, Regionalisation, Nationalisations et Development Regional*. a B. Planque (ed.) (1983).
- PLANQUE, B. (Ed.) (1983): *Le developpement décentralisé: Dynamique spatiale de l'économie et planification régionale*. LITEC, Paris.
- PLANQUE, B. (1983, a): *Une nouvelle organisation spatiale du développement*. a B. Planque (ed.) (1983).
- PLANQUE, B. I R. LAZZERI, (1980): «Disjonction fonctionelle et developpement local». *Revue d'Economie Régionale et Urbaine*, nº 1, 1980.
- ROBERT, J. (1982): *Mobilising the indigenous potential of disadvantaged regions. A new dimension of Regional Planning*. Council of Europe, European Regional Planning, Study Series nº 40. Strasbourg, 1982.
- SÁENZ DE BURUAGA, G. (1984): «Planificación regional de la Tecnología y potencial endógeno». *Información Comercial Española*. Febrero, 1984.
- SANTACANA, F. (1983): *Reflexions entorn la industria catalana*. Conferencia pronunciada a l'Ateneu de Barcelona. Desembre 1983.
- STOREY, D. J. (1983): «Indigenising a regional economy: the importance of management buyouts». *Regional Studies*, vol. 17.6 (1983).
- TAYLOR, A. (1983): «The expansion of worker co-operatives: the role of local authorities». *Regional Studies*, vol. 17.6 (1983).
- TAYLOR, M. I N. THRIFT (1983): «Business Organization. Segmentation and Location». *Regional Studies*, vol. 17.6, págs. 445-465.
- TRICKER, M. I N. BOZEAT (1983): «Encouraging the development of small businesses in rural areas: recent local authority initiatives in England». *Regional Studies*. June 1983.
- TRIST, E. L. (1979): «New Directions of hope: Recent Innovations Interconnecting Organizational, Industrial Community and Personnel Development». *Regional Studies*, vol. 13, número 5.
- WHYATT, A. (1983): «Developments in the structure and organization of the co-operative movement: some policy considerations». *Regional Studies*, vol. 17.6 (1983).
- YOUNG, K. I C. MASON (ed.) (1983): *Urban Economic Development: New Roles and Relationships*. The Macmillan Pres Ltd. London, 1983.

Política económica y estado autonómico: el marco y las fuentes para el planteamiento del problema de la coordinación en el Estado de las Autonomías

por Antón Costas, Josep Piqué y José M.^a Serrano

1. INTRODUCCION

Una de las consecuencias más decisivas de la nueva configuración política y administrativa del Estado, derivada de la aplicación del Título VIII de la Constitución y de los Estatutos de Autonomía es, sin duda, la aparición de una multiplicidad de agentes públicos con capacidad de producción de medidas de Política Económica. Esta potencialidad —que constituye ya una realidad en el actual momento de desarrollo del proceso autonómico— modifica sustancialmente los mecanismos de elaboración y decisión inherentes a la puesta en práctica de dicha política. Por consiguiente, se plantean unas hipotéticas necesidades de coordinación entre los agentes públicos centrales y territoriales —y básicamente entre la Administración central y los Gobiernos autónomos.

El objeto del presente trabajo es dar a conocer el enfoque metodológico, así como algunas hipótesis y avances, relativos a un estudio que sus autores, dirigidos por el Dr. Fabián Estapé, están realizando sobre los condicionantes y límites a la elaboración de la política económica en el Estado de las Autonomías, con especial referencia al problema de la coordinación. El mencionado estudio está financiado por la Fundación Banco Exterior y los meses que lleva desarrollándose permiten ya ciertas posibilidades de contrastación en cuanto a sus resultados, aunque forzosamente tengan aún carácter marcadamente provisional e hipotético.

Es necesario advertir, por otra parte, que la conceptualización de los términos «coordinación» y «política económica» se efectúa en su sentido amplio. Es decir, entendiendo como «coordinación» todo proceso de «compatibilización» de actuaciones de política económica, más allá de la formulación de mecanismos más o menos institucionales, y como «política económica», toda intervención de los poderes públicos en la economía, más allá, a su vez, de los programas de inversiones o, incluso, más allá del planteamiento de la planificación estatal y regional de la actividad económica.

2. EL PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA DE LA COORDINACION

El planteamiento del problema de la coordinación debe partir de un «estado de la cuestión» que puede sintetizarse a través de la aceptación generalizada de los siguientes puntos:

- Ambigüedad e imprecisión de los textos constitucionales (Constitución y Estatutos de Autonomía) que hace inevitable el planteamiento del problema de la coordinación, pero no lo resuelve.
- La eventual potencialidad «desestabilizadora» de esa realidad lleva a la consideración de «soluciones urgentes» que se formulan «desde arriba»: el proyecto de Ley Orgánica de Armonización del Proceso Autonómico (LOAPA).
- La sentencia del Tribunal Constitucional sobre la LOAPA cierra ese tipo de «solución» al problema, remitiéndola hacia adelante, como consecuencia final de un largo proceso.
- Al margen de un cierto «desconcierto» doctrinal inicial, se están formulando interpretaciones «pragmáticas» que, buscando salida a ese «desconcierto», señalan la discutibilidad de la técnica jurídica subyacente a la sentencia, pero al mismo tiempo su acierto político, en la medida en la que restituye la potencialidad del Título VIII —y de los propios Estatutos— para englobar y ordenar el proceso (vid. un artículo del profesor García de Enterría en tal sentido, en un libro colectivo de aparición reciente).

Desde nuestro enfoque metodológico y como economistas, este estado de la cuestión permite ya afirmar que ni la «exégesis» de los textos legales desde el punto de vista jurídico-administrativo, ni el examen de la experiencia comparada de otros países, ni siquiera el análisis minucioso de la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, constituyen, por sí mismos, elementos suficientes para centrar correctamente el problema de la coordinación: es necesario recurrir al análisis «casuístico» de las actuaciones realizadas que, aunque estamos en una situación inicial que conlleva todavía un gran potencial inédito que conviene identificar, supone ya un volumen suficientemente extenso como para que su examen resulte significativo.

3. EL MARCO Y LAS FUENTES PARA EL PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA

Esta «remisión» al análisis casuístico significa que debe entrarse en qué hacen los gobiernos autónomos, qué «pautas de comportamiento» están siguiendo, cuál es la naturaleza y la intensidad de su intervención, cuál es el grado de auto-control y de control social que puede detectarse, etc.

La valoración final que merezca el proceso autonómico probablemente va a depender más de estos aspectos que del mayor o menor grado de acierto con que pueda resolverse tanto el problema de la delimitación competencial como el de la coordinación desde el punto de vista más estricto de la configuración de mecanismos más o menos institucionalizados.

Por consiguiente, nosotros creemos que es en ese marco, y a partir de esas fuentes definidoras, donde debe plantearse correctamente el problema de la

«compatibilidad» de las políticas económicas efectuadas desde instancias territoriales distintas. En el ámbito de la política económica, tal enfoque tiene mayor relevancia que el derivado de un esfuerzo delimitador de las competencias desde un punto de vista jurídico-administrativo o simplemente, político.

4. DISTRIBUCIÓN COMPETENCIAL Y NIVELES DE POLÍTICA ECONOMICA

Debe partirse del hecho de que las Comunidades Autónomas se configuran como entes políticos dotados de capacidad política para articular y reflejar intereses económicos específicos de su propia comunidad y, a la vez, como sujetos de participación en un Estado pluralista. Las Comunidades Autónomas no son por consiguiente algo distinto del Estado, sino parte del Estado mismo. Y como tal, han de participar también en la formación del «interés general» más allá de la simple formación del «interés específico de cada comunidad».

Aparecen de esta forma dos niveles de actuación de la política económica que responden a esa doble conformación de intereses: un nivel general, único —no divisible—, y otro nivel más específico —divisible—. La configuración del Estado autonómico garantiza la posibilidad de un planteamiento más eficiente en este sentido, por cuanto es capaz de absorber en mayor medida esa complejidad que el Estado centralizado.

El deslinde de las políticas económicas ha de responder a esos dos niveles más que a los sujetos concretos que deben actuarlos. Como consecuencia, la distribución de competencias que fundamentan esas políticas económicas ha de responder, asimismo, a esa visión compleja del papel de las Comunidades Autónomas en la formación del «interés general» y de su obligación de reflejar los intereses económicos específicos de cada una de ellas. Debe superarse el «recelo» existente entre los diferentes niveles de gobierno —y por lo tanto, la coordinación no puede ser el resultado de una labor armonizadora previa, sobre todo después de la sentencia sobre la LOAPA— y aceptar la imbricación entre los mismos a la hora de la puesta en práctica de la política económica en los dos niveles mencionados, tanto durante el proceso de elaboración y toma de las decisiones como en el momento de su ejecución. Por supuesto, ello pone en primer plano el planteamiento del problema de la coordinación en unos límites distintos a los derivados del deslinde competencial estricto.

Ahora bien, para poder llegar a identificar la naturaleza diferencial entre esos dos niveles de política económica y el papel de los diferentes sujetos actuantes, puede ser útil y resultar ya necesario el análisis de la realidad existente hasta el momento. A través de ella, es posible acercarse a una definición precisa de los objetivos, instrumentos y formas organizativas propias de las Comunidades Autónomas, de manera que sea plausible la aplicación del análisis económico sobre esa realidad, es decir, la utilización de los instrumentos propios de los economistas en cuanto a la determinación de la racionalidad económica, más allá de la delimitación competencial jurídico-administrativa. Esta determinación deviene una necesidad implícita a partir del examen relativo al carácter «compatible» de los dos niveles diferenciados de política económica que se han mencionado con anterioridad.

Ello significa suponer que los costes asociados a la no delimitación se ven compensados por la progresiva amortización de tensiones derivadas del propio

proceso de «aprendizaje» que se producirá —y se está ya produciendo—, tanto a nivel de introducción de elementos de autocontrol sobre los poderes públicos, de control social, a medida que la sociedad va asumiendo y perfilando el proceso, y de influencia profesional por parte de los economistas, en la medida en que introduzcan nuevas pautas de «persuasión» social. Por supuesto que van a producirse costes en términos de conflicto, pero tales costes son inevitables y, en ocasiones, hasta positivos, en un contexto democrático y plural que incorpora mecanismos de resolución de los mismos, partiendo de la aceptación de este mismo contexto.

En este marco, podemos plantear, seguidamente, una serie de cuestiones que se exponen a continuación, y que creemos relevantes para el tema que nos ocupa:

5. ALGUNAS CUESTIONES RELEVANTES PARA UN PLANTEAMIENTO CORRECTO DEL TEMA DE LA COORDINACION

a) Los textos legales básicos no permiten establecer una distribución de competencias que implique una especialización, en el ámbito económico, de cada instancia territorial. Ello significa que la calificación como «exclusivas» —del Estado o de las Comunidades Autónomas— es, en general, una «ficción jurídica», cuya utilización no posibilita la delimitación diferenciada de las competencias de cada nivel territorial. Las competencias en el terreno económico se sitúan en el campo de las denominadas «concurrentes» y en el de desarrollo legislativo y/o de ejecución.

b) De hecho, en la práctica, la actuación de las competencias por parte de las Comunidades Autónomas —y del Estado— se ha situado, y se sitúa, con toda claridad, en esos ámbitos, con lo que resulta evidente la necesidad —y la inevitabilidad— de la coordinación.

c) En este contexto, tanto el análisis de los textos legales como de la producción legislativa realizada hasta el presente y de las zonas de conflicto que se han suscitado, permite afirmar la posibilidad de una política económica global autonómica más allá de la existencia de una simple pluralidad de competencias concretas en sectores inconexos. Para ello es preciso distinguir dos niveles de política económica que responden, por una parte, al «interés general» y por otra, al «interés específico de cada Comunidad», de manera que pueda articularse la imbricación de las diferentes instancias territoriales en cuanto a su configuración y su puesta en práctica en unos parámetros diferentes a los que se derivarían de una delimitación competencial estricta poco plausible.

d) Los Decretos de Transferencias han conformado un ámbito de especialización pero son insuficientes en la medida en que pueden darse actuaciones, con o sin reflejo presupuestario, que no vayan ligados al proceso de transferencia de los servicios o se efectúen a través de éstos. Por otro lado, una vez entrados en el período definitivo de financiación de las Comunidades Autónomas, los recursos transferidos no irán necesariamente asociados al coste efectivo de los servicios traspasados, y por lo tanto pueden permitir diferentes niveles y campos de especialización.

e) Una reflexión importante debe situarse en las motivaciones y problemas a que responden las actuaciones de las Comunidades Autónomas, a diferencia de las actuaciones de la Administración central, y distinguiendo a su vez, entre las diferentes autonomías. Para ello, a partir del análisis de las actuaciones concretas,

podría identificarse una determinada «vocación» de la política económica de las Comunidades Autónomas. Esta «vocación» puede permitirnos ya la definición de un primer plano en cuanto a la articulación de los niveles de política económica especificados: se trata de localizar y delimitar el interés específico de la propia comunidad —que puede responder tanto a motivaciones partidistas como a problemas objetivos— y, por lo tanto, en qué medida puede hablarse de una política económica propia. En cualquier caso, probablemente, los resultados pueden plantearse en términos de mayor incidencia y eficiencia, en comparación con la situación alternativa basada en la centralización de las decisiones.

f) Los primeros resultados de nuestro trabajo apuntan a que los objetivos globales perseguidos por las Comunidades Autónomas, en cuanto a la política económica, no son los típicos de la política de estabilización, crecimiento y distribución, sino que se sitúan en otros niveles: bienestar social, modernización productiva, especialización industrial, oferta, etc. A su vez, son claramente apreciables diferencias, en este sentido, entre diferentes Comunidades Autónomas caracterizadas por distintos niveles de desarrollo industrial y económico.

g) Ello debe relacionarse con las técnicas y formas organizativas que caracterizan la intervención económica de las Comunidades Autónomas —con un peso significativo de los organismos consultivos compuestos por representaciones de los diferentes intereses en presencia para cada materia—, así como con el instrumental utilizado, en la medida en que pueda diferenciarse del propio de la política económica de estabilización, crecimiento y distribución.

h) El «camino hecho al andar», en cuanto a la producción legislativa ya aparecida, así como a través de la clarificación que progresivamente ha ido introduciendo el Tribunal Constitucional permite la contextualización adecuada del tema de la coordinación y constituye fuente insustituible para un correcto planteamiento del mismo, puesto que permite aproximarnos a un nivel propio de política económica de ámbito autonómico y, al mismo tiempo, permite identificar «zonas de conflicto», no sólo a nivel de competencias, sino a nivel de objetivos e instrumentos, situándonos en campos propios de los economistas.

i) En cualquier caso, lógicamente, las «zonas de conflicto» que inevitablemente han surgido y van a surgir, se sitúan en referencia al concepto de «unidad de mercado», en sentido amplio. Una correcta identificación de su significado —en el contexto «casuístico» que se ha adoptado en el presente trabajo— permitirá una mejor consideración de temas tales como la localización industrial, el impulso a determinada especialización productiva, la modificación de las condiciones de competencia tanto por la vía de los precios como de los costes, etc.

j) La conclusión final debe dirigirse a la necesidad y la conveniencia de la tipificación, más o menos precisa, de objetivos e instrumentos de política económica, situados en los dos niveles considerados y la determinación del papel respectivo a jugar por las diferentes instancias territoriales. Tal reto, que puede responder básicamente por los profesionales de la economía, constituye, en estos momentos, la mejor explicitación de los resultados que esperamos obtener del desarrollo del trabajo.

El primer aspecto que se debe tener en cuenta es el papel de la educación en el desarrollo económico. La educación es un factor clave para el crecimiento económico, ya que permite la formación de capital humano y la adquisición de habilidades y conocimientos necesarios para el trabajo. Además, la educación contribuye a la innovación y al progreso tecnológico, lo que genera nuevas oportunidades de negocio y empleo. En este sentido, la educación es una inversión que genera beneficios a largo plazo para la sociedad y la economía en su conjunto.

En segundo lugar, es importante considerar el impacto de la educación en la desigualdad social y económica. La educación puede actuar como un mecanismo de movilidad social, permitiendo a las personas mejorar su situación económica y social a través de la adquisición de conocimientos y habilidades. Sin embargo, también puede contribuir a la desigualdad si el acceso a la educación es desigual y si los costos de la educación son altos para las familias de bajos ingresos. Por lo tanto, es necesario implementar políticas que aseguren un acceso equitativo a la educación y que reduzcan los costos para las familias más vulnerables.

En tercer lugar, se debe tener en cuenta el papel de la educación en la formación de ciudadanos responsables y comprometidos con el bien común. La educación no solo transmite conocimientos y habilidades, sino que también fomenta valores como la honestidad, el respeto y la responsabilidad social. Estos valores son esenciales para el funcionamiento de una sociedad democrática y para la construcción de un futuro sostenible. Por lo tanto, es importante que la educación promueva la formación integral de las personas, incluyendo aspectos académicos, éticos y cívicos.

En cuarto lugar, es necesario considerar el impacto de la educación en el mercado laboral y en la productividad. La educación proporciona a las personas las habilidades y conocimientos necesarios para desempeñarse en el mundo del trabajo. Además, la educación contribuye a la formación de una fuerza laboral más calificada y productiva, lo que genera un mayor crecimiento económico y bienestar social. Sin embargo, también es importante tener en cuenta que la educación debe estar alineada con las necesidades del mercado laboral y que se promueva la formación continua para que las personas puedan adaptarse a los cambios tecnológicos y económicos.

En quinto lugar, se debe tener en cuenta el papel de la educación en la promoción de la sostenibilidad y el desarrollo responsable. La educación puede contribuir a la formación de ciudadanos conscientes de los problemas ambientales y sociales, lo que les permite tomar decisiones más responsables y sostenibles. Además, la educación puede promover la innovación y el desarrollo de tecnologías y prácticas sostenibles que contribuyan a la protección del medio ambiente y al bienestar de las generaciones futuras. Por lo tanto, es importante que la educación promueva la conciencia ambiental y social, así como la formación de líderes que promuevan la sostenibilidad y el desarrollo responsable.

En sexto lugar, es necesario considerar el impacto de la educación en la salud y el bienestar de las personas. La educación puede contribuir a la promoción de hábitos saludables y a la prevención de enfermedades. Además, la educación puede proporcionar a las personas el conocimiento y las habilidades necesarias para tomar decisiones saludables y mejorar su calidad de vida. Sin embargo, también es importante tener en cuenta que la educación debe estar accesible y de calidad para todas las personas, ya que la falta de educación puede contribuir a problemas de salud y bienestar. Por lo tanto, es importante implementar políticas que aseguren un acceso equitativo a la educación y que promuevan la salud y el bienestar de todas las personas.

En séptimo lugar, se debe tener en cuenta el papel de la educación en la promoción de la cultura y la identidad nacional. La educación puede contribuir a la formación de ciudadanos conscientes de su patrimonio cultural y de su identidad nacional. Además, la educación puede promover la valoración y el respeto por la diversidad cultural y lingüística, lo que contribuye a la cohesión social y al desarrollo de una sociedad más inclusiva y pluralista. Por lo tanto, es importante que la educación promueva la formación de ciudadanos que valoren y respeten su cultura y su identidad, así como la diversidad cultural y lingüística de su país.

En octavo lugar, es necesario considerar el impacto de la educación en la promoción de la justicia social y la igualdad de oportunidades. La educación puede contribuir a la formación de ciudadanos conscientes de los problemas de justicia social y de igualdad de oportunidades. Además, la educación puede proporcionar a las personas el conocimiento y las habilidades necesarias para defender sus derechos y promover la justicia social. Sin embargo, también es importante tener en cuenta que la educación debe estar accesible y de calidad para todas las personas, ya que la falta de educación puede contribuir a la desigualdad y a la injusticia. Por lo tanto, es importante implementar políticas que aseguren un acceso equitativo a la educación y que promuevan la justicia social y la igualdad de oportunidades para todas las personas.

Problemas de coordinación de los programas económicos del Estado y de las CCAA y de su financiación¹

por José M. Lillo y Valeriano Muñoz

INTRODUCCION

La puesta en funcionamiento de un modelo descentralizado de planificación económica exige la superación de numerosos problemas, sobre todo si se parte de una situación como la española, caracterizada por experiencias poco afortunadas en la programación y la planificación y por el desconcierto ante la nueva distribución territorial del poder económico público.

La delimitación exacta del campo competencial entre las diferentes Administraciones; el desarrollo de los principios de coordinación que la Constitución, los Estatutos de Autonomía y la LOFCA contemplan; la adaptación organizativa de los órganos de poder político y administrativo; y, finalmente, la persistencia de una voluntad de diálogo y comunicación son requisitos para lograr un conjunto coherente de actuaciones públicas, de gran incidencia económica en todos sus niveles, frente al sector privado. En el momento actual se ha avanzado lo suficiente como para considerar prácticamente superados los problemas relativos a la delimitación de competencias, salvo en materias muy localizadas, las transferencias están tocando a su fin y se ha iniciado el rodaje del nuevo modelo organizativo. Por supuesto que todavía no se ha llegado a lo que pudiera calificarse como normalización del sistema autonómico; pero el ejercicio del poder autónomo por las instituciones que lo detentan va paulatinamente configurando el tejido político territorial trazado por la Constitución y los Estatutos de Autonomía. Queda, en cualquier caso, pendiente, el descubrimiento de una práctica diaria coordinada entre el poder central y los poderes territoriales, libre de estridencias, que tiene especial significación en el campo de la planificación o de la programación de la actividad económica general. Y dentro de este campo, son dos las parcelas concretas en que, sin coordinación pública, difícilmente podría llegarse a actuaciones mínimamente coherentes ni de la Administración Central ni de las Administraciones Autonómicas: tales son la *elaboración del Programa/Plan económico*

¹ Agradecemos la colaboración a Angel Luis del Castillo.

nacional y de los Programas/Planes de las Comunidades Autónomas (CCAA) y el diseño y puesta en marcha de un esquema integrado de *financiación de los distintos planes y/o programas*.

Las páginas que siguen pretenden una pequeña aportación a un esquema de coordinación, entre el Estado y las CCAA de sus respectivas políticas de programación/planificación económica y financiera. Para ganar en eficacia, dentro de los límites de espacio, se han obviado unos comentarios previos sobre el estado de la cuestión en la distribución de las competencias económicas y el alcance de su ejercicio. La literatura al respecto es, por otra parte, muy numerosa y es de fácil localización.

1. LA COORDINACION EN EL DISEÑO DE LA PROGRAMACION ECONOMICA

La concreción de las potestades planificadoras del Estado y de las CCAA (artículo 131 de la Constitución y otros, y Estatutos de Autonomía), puede revertir diversas modalidades —o tal vez ninguna, en el caso de que los grupos en el poder renuncien a ejercerlas—. Normalmente, aun en tiempos de crisis, es de esperar alguna forma de programación económica a medio plazo desde todos los niveles territoriales del Estado, y son de esperar, por tanto, los subsiguientes problemas de descoordinación, con o sin interferencias competenciales.

Casi todos los órganos ejecutivos de las CCAA han iniciado algún tipo de experiencia, siendo de destacar los programas económicos regionales de Extremadura² y Castilla-La Mancha³, aunque hoy no están en vigor, el de Andalucía⁴, el de Aragón⁵ y de la Comunidad Valenciana⁶.

En lo que se refiere al Gobierno Central, cuando hace poco más de un año el Ministro de Economía y Hacienda remitió al Parlamento, junto con el proyecto de Presupuestos del Estado para 1984, el Programa Económico a medio plazo 1983/86⁷ se ensayaba una nueva fórmula de programación económica por parte del mismo. En aquel momento se elaboraron dos documentos, relativo el primero a la «crisis económica internacional de 1974 a 1982, y la evolución de la economía española» y ofreciendo el segundo unos «escenarios macroeconómicos» para nuestra economía de cara a un futuro próximo.

Un año después, tras la experiencia entonces adquirida, y mediando numerosas discusiones entre responsables de las más variadas áreas de la Administración, se ha elaborado una nueva versión del Programa a medio plazo, más completa e

² *Programa Económico de Extremadura (1982-84)*. Ministerio de Economía y Comercio, en colaboración con la Junta Regional de Extremadura. Madrid, 1982.

³ *Programa Económico de Castilla-La Mancha*. Ministerio de Economía y Comercio en colaboración con la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha. Madrid, 1982.

⁴ *Plan Económico para Andalucía 1984-86*. Consejería de Economía y Planificación. Junta de Andalucía. Mimeo. Sevilla, 1983. El Plan ha sido aprobado por Ley 7/1984, de 13 de junio del Parlamento de Andalucía (Boletín Oficial de la Junta de Andalucía, nº 60, de 19 de junio, y «BOE» nº 155, de 29 de junio).

⁵ *Programa Económico para Aragón 1984-87*. Diputación General de Aragón. Dpto. de Economía y Hacienda. Mimeo. Zaragoza, 1984.

⁶ *Programa Económico Regional 1984-87*. Generalitat Valenciana. Conselleria d'Economia i Hisenda. Mimeo. Valencia, 1984.

⁷ «Escenarios macroeconómicos para la economía española». *Programa Económico a medio plazo*. Secretaría General de Economía y Planificación. Ministerio de Economía y Hacienda. Madrid, 1984.

integrada que la inicial y que en estos momentos está saliendo a la luz pública⁸.

El nuevo Programa consta de cuatro áreas bien diferenciadas. La primera se refiere a la evolución reciente de la economía española y a las perspectivas hasta 1987, quedando alargado dicho horizonte para algunas variables y/o parcelas. Incluye esta primera parte un capítulo sobre el primer semestre de 1984, una nueva versión del escenario macroeconómico, un escenario presupuestario —factor éste claramente innovador con respecto al Programa 83/86— y un esbozo de escenario financiero —también por primera vez—, centrado en la proyección de las variables financieras básicas (financiación neta al sector público, financiación al sector privado, activos líquidos en manos del público y disponibilidades líquidas). Además, se acompaña un minucioso Plan de Actuación del Crédito Oficial, de acuerdo con los objetivos del escenario presupuestario y tendiendo a reducir la apelación del crédito oficial al Banco de España.

La segunda parte recoge, de forma sintética, las principales reformas estructurales e institucionales que, tanto horizontalmente como en el ámbito sectorial, deben acometerse o culminarse, para conseguir que los logros obtenidos en la lucha contra los desequilibrios principales de nuestra economía (déficit público, déficit de la balanza de pagos e inflación) se consoliden y mantengan en el tiempo, haciendo posible la consecución de un crecimiento sostenido, generador de empleo estable. En este contexto se inscriben las principales dimensiones del ajuste energético y del ajuste industrial (reconversión y reindustrialización), el ajuste agrario, la reforma de la empresa pública, la reforma de la Seguridad Social y la flexibilización del mercado de trabajo.

La tercera parte, que próximamente será publicada (junto con la cuarta), se refiere a la política de bienes y servicios, conjugando el sometimiento de dicha política al logro de los grandes objetivos y reformas básicas del aparato productivo y del marco institucional y la instrumentación de unas contrapartidas de índole social para los colectivos que mayores costes relativos vienen pagando por la crisis, donde la educación, la cultura, la vivienda y la sanidad son las áreas preferentes. Finalmente, un último documento recogerá otras políticas sectoriales no atendidas en las reformas estructurales, tales como la pesquera, la turística, la de transportes y obras públicas y, de forma especial, el fomento de actividades o sectores de futuro.

Según declaraciones recientes del Secretario de Estado de Economía y Planificación⁹, el Programa Económico 1984/87 es un ejemplo de la nueva manera de hacer política económica de este Gobierno, donde, con independencia de su contenido, es evidente la aparición de nuevas formas. Las nuevas formas se concretan en un *mayor horizonte* temporal (más perspectiva), en *más coherencia* entre las diferentes políticas (a corto y a medio, sectoriales y horizontales, etc.), en *mayor flexibilidad* (primando el proceso frente al hecho puntual) y, de ahora en adelante, en *mayor publicidad* (dando a conocer semestralmente las modificaciones inducidas por los datos oficiales nacionales e internacionales que mayor incidencia tienen en la evolución futura de nuestra economía). Las notas características de esta nueva manera de hacer política económica se podrían resumir como sigue:

⁸ Programa Económico a medio plazo 1984/87. «Evolución general y proyecciones de la Economía Española». Ministerio de Economía y Hacienda. Secretaría General de Economía y Planificación. Madrid, 1984.

Programa Económico a medio plazo 1984/87. «Reformas estructurales e institucionales». Ministerio de Economía y Hacienda. Secretaría General de Economía y Planificación. Madrid, 1984.

⁹ En conferencia de prensa con motivo de la presentación del Programa (31-10-84) y en un posterior artículo publicado en Diario 16 (7-11-84).

1.^a Se han recuperado los escenarios macroeconómicos como instrumento clave para conocer la evolución económica a medio plazo, factor éste imprescindible para una programación mínimamente consistente.

2.^a Se introducen nuevos escenarios para las grandes parcelas de la economía pública (presupuesto y sistema financiero), precisamente las que mayor influencia tienen sobre el sector privado, tanto productivo como de las familias. Merece destacar en este sentido, el Plan de Actuación del Crédito Oficial, que se citaba más atrás.

3.^a Se incorporan, de forma integrada, las políticas sectoriales más relevantes (energética, industrial, agraria).

4.^a Se sientan las bases para una política homogénea de empresa pública, sin lugar a discriminaciones injustificables, aunque manteniendo, claro está, las especificaciones precisas de cada grupo o empresa. A título de ejemplo, existe el Contrato-programa de RENFE; se está elaborando un plan específico para la Telefónica y el INI está culminando un plan de actuación a medio plazo. Todas estas actuaciones se conciben bajo criterios idénticos de saneamiento, austeridad y racionalidad económica.

5.^a Cualquier decisión de política económica, precise o no de cobertura normativa, va precedida de un estudio de su repercusión a medio y largo plazo, obviando así imprevistos que puedan aparecer en el futuro, dando lugar a situaciones indeseables en el terreno presupuestario o en otros ámbitos.

6.^a Para adaptar a los grandes objetivos de la política económica las actuaciones de los agentes sociales, se ha impulsado la negociación y el diálogo (y ahí está como resultado el AES), mientras que para integrar en el Programa nacional los programas, planes o actuaciones, en su caso, de las CCAA se han venido manteniendo contactos, más o menos formales y en diferentes niveles, dirigidos a la obtención de criterios no contradictorios en las grandes decisiones de la política económica, especialmente en el terreno de la selección de inversiones y la financiación de las mismas. Lo cual no implica, en modo alguno, olvidar la necesidad de acuerdos en otras decisiones relacionadas con la inversión, como es el gasto en general, el endeudamiento (tema al que dedicamos más atención en el punto siguiente) y la presentación formal de los programas.

La necesidad de avanzar en este último punto, hasta llegar a un esquema institucionalizado de coordinación es evidente, toda vez que a medio plazo el grado de descentralización económica será notable, especialmente en la vertiente del gasto público¹⁰. En el cuadro 1 pude observarse la evolución de las inversiones públicas con origen en el Presupuesto del Estado, siendo de destacar la previsible creciente importancia, en cuanto a decisión y ejecución de las CCAA.

¹⁰ Finalizado el proceso de transferencias, la descentralización de los ingresos puede acercarse al 25 por 100 del total de los ingresos públicos, excluida la Seguridad Social. Actualmente es, aproximadamente, del 13 por 100 sólo en lo referente a tributos, según datos de la Secretaría de Estado de Hacienda (*Programa económico a medio plazo 1984/87. Evolución general y proyecciones de la Economía Española*, página 68). En la vertiente del gasto, el grado de descentralización territorial puede alcanzar el 37,5 por 100. Considerando la Seguridad Social en el total de ingresos y gastos públicos, la descentralización de ingresos sería, en porcentaje, inferior (en torno al 20 por 100) y la de gastos superaría, como mínimo, el 35 por 100, pudiendo rebasar el 50 por 100, en función del volumen de transferencias de Seguridad Social que lleguen a realizarse en el futuro a las CC.AA. del artículo 143. Véase V. MUÑOZ: «Las instituciones y la coordinación económica territorial». Simposio sobre la Economía y las Administraciones Territoriales. Burgos, 1-3 de junio de 1984.

CUADRO 1
INVERSIONES PÚBLICAS 1984-1987
 (Unidad: miles de millones de ptas.)

CONCEPTOS	AÑOS	1984	1985	1986	1987
1. ADMINISTRACION CENTRAL					
1.1. Servicios de Carácter General		20,7	21,9	19,2	18,6
1.2. Defensa, Protección Civil y Seguridad Ciudadana		62,1	62,7	63,5	65,1
1.3. Seguridad, Protección y Promoción Social		40,2	48,9	32,0	32,0
1.4. Producción de Bienes Públicos de Carácter Social		151,5	127,1	126,6	123,8
1.5. Producción de Bienes Públicos de Carácter Económico.		345,2	352,5	361,6	369,8
1.6. Regulación Económica de Carácter General		560,2	505,0	495,6	513,2
1.7. Regulación Económica de Sectores Productivos		409,1	438,9	421,0	220,2
1.8. Reconversión, Reindustrialización y Desarrollo Regional.		70,1	179,1	64,9	54,0
1.9. Transferencias al Sector Público Territorial (CCLL)		20,0	17,8	19,7	20,2
TOTAL ADMINISTRACION CENTRAL		1.679,1	1.753,9	1.604,0	1.416,9
2. CC.AA. Inversiones en Reposición por Coste de Servicios					
Asumidos (1)		53,7	70,7	78,3	86,6
3. CC.AA. FCI por Competencias Asumidas		127,7	152,0	168,5	176,5
TOTAL (1 + 2 + 3)		1.860,5	1.976,6	1.850,8	1.680,0

(1) Subasumibles por la cesión de tributos.

FUENTE: Programa de Inversiones Públicas 1984/87 y elaboración propia.

En el Programa Económico¹¹ figuran ya unas consideraciones sobre política regional, explicitándose una mayor preocupación, por parte del Gobierno, por la integración en un solo documento (el Programa de Desarrollo Regional o PDR) de todas las actuaciones económicas que inciden de forma directa en cada Comunidad Autónoma. Ello supone un avance en el cumplimiento de lo previsto en la LOFCA y en la Ley del Fondo de Compensación Interterritorial¹² y ha de permitir, además, un mayor acercamiento a los planteamientos de la CEE y el acceso a sustanciales recursos financieros, tanto del Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER), como del Banco Europeo de Inversiones (BEI).

Independientemente del imperativo legal del mutuo acuerdo para los proyectos de inversión con cargo al FCI, es evidente la necesidad de un «mutuo acuerdo» para el diagnóstico y líneas generales de actuación del PDR. Y es en este campo donde es preciso lograr, como antes señalábamos, la elaboración de un esquema de coordinación eficaz y fluido, aunque haya de operar en varios niveles (Consejo de Política Fiscal y Financiera, Conferencia de responsables de las áreas económicas, Comité de Inversiones Públicas, Conferencias Sectoriales, etc.). De lo contrario, la política general del Gobierno puede verse parcialmente bloqueada, las políticas de las CCAA pueden ser reiterativas o contradictorias (entre sí o con respecto a la del Gobierno) y contraproducente la asignación de recursos que sectorial, funcional o regionalmente pueda pretenderse.

2. COORDINACION DE LAS POLITICAS FINANCIERAS

El talón de Aquiles de cualquier programa económico, una vez superadas las dificultades para su diseño y elaboración, es su coherencia financiera. Si para la construcción del PDR es imprescindible la coordinación de todos los poderes territoriales implicados en el mismo, para su realización juega un papel central la disponibilidad, en cuantía y a tiempo, de los recursos que han de financiarlo.

Dos son los problemas principales a resolver en el terreno financiero. El primero, sin duda alguna, la búsqueda de los recursos precisos. Hay que señalar, al respecto, la existencia de numerosas fuentes potenciales de financiación (en el cuadro 2 figuran las principales), pero su importancia es desigual y sus aportaciones no dependen sólo de su potencial financiero, sino también de la fiabilidad o aplicación de los recursos que cedan (tal es el caso de la banca privada y de otras fuentes privadas e incluso públicas). Por su importancia, habrán de destacar lógicamente, los Presupuestos Generales del Estado (Estado, Organismos Autónomos y Seguridad Social), el de cada Comunidad Autónoma y los de las Corporaciones Locales en ella integradas y los recursos bancarios públicos. Estos recursos, sin embargo, están llamados a jugar un papel catalizador y dinamizador de las inversiones del sector privado y no a cubrir al cien por cien las fuertes demandas de los programas. El libramiento esperado de recursos de las fuentes privadas, tanto bancarias como empresariales o familiares, depende en gran medida de la capacidad de los poderes públicos para crear el clima adecuado y de las

¹¹ Segunda parte. *Reformas Estructurales e Institucionales*, op. cit.

¹² El Proyecto de Ley de Presupuestos Generales del Estado para 1985 estipula que todas las CC.AA. que reciban en 1985 más de 2.600 ptas. por habitante con cargo al FCI habrán de elaborar y aprobar un PDR antes del 31 de mayo de dicho año.

CUADRO 2
PRINCIPALES FUENTES DE FINANCIACION DE LOS PDR

Presupuestos Generales del Estado	Recursos no incluidos en el Fondo de Compensación Interterritorial
Presupuestos de cada C.A.	Fondo de Compensación Interterritorial
	Otros (tributos propios, recargos, etc.)
Presupuestos de las CC.LL.	Transferencias recibidas del Estado y de las CC.AA.
	Otros (tributos, tasas, recargos, etc.)
Financiación preferente interior	Crédito oficial
	Crédito privado bajo convenio
Financiación no preferente interior	Crédito privado
	Fondo Europeo de Desarrollo
Financiación exterior	Banco Europeo de Inversiones
	Autofinanciación
Financiación de las empresas	Otros (emisiones, etc.)

posibilidades empresariales en cada territorio para atraer capital a sus proyectos de inversión.

Ahora bien, el inicio a cualquier problema de coordinación está en la *coherencia interna de la política financiera del sector público* —segundo problema principal— donde deben jugar un papel clave el nivel de la presión fiscal de cada poder territorial (Estado, CCAA y Corporaciones Locales) y el recurso al endeudamiento de los mismos. Tanto la presión fiscal como la demanda de crédito al sector financiero habrán de estar en consonancia con los objetivos de la política económica general explicitadas en el Programa económico del Gobierno relativos a precios, balanza de pagos, déficit público, disponibilidades líquidas, financiación al sector privado, etc.

En el Programa Económico a medio plazo 1984/87¹³, se efectúan unas estimaciones de ingresos, gastos y déficit tanto del Estado como, a título orientativo, de los Entes Territoriales (cuadros 3 y 4) que son coherentes con los objetivos principales definidos en el Programa. La previsión de los ingresos es suficiente para financiar el fuerte crecimiento de los gastos durante el periodo (un 39,1 por 100), resultando un déficit presupuestario constante en porcentaje sobre el 0,2 por 100 del PIB para todos los años. Cualquier actuación de una o de varias CCAA que tienda a conseguir mayores recursos para financiar proyectos de inversión o programas de fomento de las empresas privadas, si no se realiza de forma coordinada entre todas ellas y con la política económica del Estado, puede conducir a unos efectos no

¹³ Op. cit.

CUADRO 3
ESCENARIO PRESUPUESTARIO PARA EL ESTADO (CUADRO RESUMEN)
 (Unidad: miles de millones de pesetas y % de PIB)

	1983	% PIB	1984	% PIB	1985	% PIB	1986	% PIB	1987	% PIB	1988	% PIB
1. Ingresos presupuestados (no financieros)	3.397,8	14,9	4.064,5	15,8	4.588,4	16,1	5.244,6	16,8	6.022,8	17,7	6.663,5	18,0
2. Créditos iniciales (no financieros)	4.336,8	19,0	5.115,0	19,9	5.876,8	20,7	6.607,8	21,2	7.183,3	21,1	7.847,8	21,2
3. Déficit inicial (no financiero) (2 — 1)	939,0	4,1	1.050,5	4,0	1.288,4	4,6	1.363,2	4,4	1.160,5	3,4	1.184,3	3,2
4. Ingresos recaudados	3.277,1	14,4	4.022,8	15,6	4.588,4	16,2	5.244,6	16,8	5.922,8	17,4	6.663,5	18,0
5. Pagos realizados	4.445,0	19,5	5.338,5	20,7	5.957,8	21,0	6.622,2	21,2	7.252,0	21,3	7.923,5	21,4
6. Déficit presupuesto liquidado (5 — 4)	1.168,0	5,1	1.315,7	5,1	1.369,4	4,8	1.377,6	4,4	1.329,2	3,9	1.260,0	3,4
7. Operaciones no presupuestarias	62,5	0,3	31,9	0,1	49,6	0,2	27,4	0,1	32,8	0,1	36,3	0,1
8. Déficit de caja (6 + 7)	1.230,5	5,4	1.347,6	5,2	1.419,0	5,0	1.405,0	4,5	1.362,0	4,0	1.296,3	3,5

NOTA:

PIB utilizados

22.778,0

— 25.754,0

— 28.336,0

— 31.227,0

— 34.048,0

— 37.037,0

—

FUENTE: Ministerio de Economía y Hacienda. "Programa Económico a medio plazo, 1984/87. Evolución general y proyecciones de la economía española". 1984.

CUADRO 4
ESCENARIO PRESUPUESTARIO PARA LOS ENTES TERRITORIALES
 (Unidad: miles de millones de pesetas corrientes)

	1984	%	1985	%	1986	%	1987	%
INGRESOS								
Impuestos y tasas	972,6	37,3	1.187,1	22,0	1.353,2	14,0	1.466,8	8,4
— Cedidos y concertados	426,3	92,3	540,2	26,7	594,5	10,0	643,6	8,3
— Otras	546,3	12,0	646,9	18,4	758,7	17,3	823,2	8,5
Transferencias corrientes	543,7	8,4	603,7	11,0	641,8	6,3	666,7	3,9
— A CC.AA. (participaciones y otras)	215,7	—	266,4	23,5	268,5	0,8	281,9	5,0
— A C. Locales	328,0	—	337,3	2,8	373,3	10,7	384,8	3,1
Transferencias de capital	162,7	28,6	182,7	12,3	195,2	6,8	206,0	5,5
— F.C.I.	127,7	32,3	152,0	19,0	162,2	6,7	171,0	5,4
— Otras	35,0	16,7	30,7	-12,3	33,0	7,5	35,0	6,1
TOTAL INGRESOS	1.679,0	23,6	1.973,5	17,5	2.190,2	11,0	2.339,5	6,8
GASTOS								
Gastos corrientes	1.400,3	—	1.661,5	18,6	1.853,9	11,6	1.984,2	7,0
Gastos de capital	330,2	—	369,0	11,8	399,3	8,2	423,3	6,0
TOTAL GASTOS	1.730,5	—	2.030,5	17,3	2.253,2	11,0	2.407,5	6,8
DEFICIT	51,5	—	57,0	—	63,0	—	68,0	—
% DEFICIT sobre PIB	0,2	—	0,2	—	0,2	—	0,2	—

FUENTE: Ministerio de Economía y Hacienda. "Programa Económico a medio plazo, 1984/87. Evolución general y proyecciones de la economía española", 1984.

deseados sobre el resto de las CCAA y a un agravamiento de la crisis económica que seguimos padeciendo. Ello se debe a que los recursos que consigue una CCAA tienen que ser a costa de las otras o del Estado, con la consiguiente repercusión sobre todas las variables económicas del conjunto. Si bien la LOFCA garantiza los principios de suficiencia, equilibrio y solidaridad, determinadas actuaciones de las CCAA pueden distorsionar los resultados de la política económica elaborada por el Estado y de cada una de las CCAA. Al margen del llamado efecto financiero, que surge de forma automática como resultado de la aplicación del modelo de financiación de las CCAA vigente, y de las distorsiones que lleva consigo el efecto redistributivo del FCI en contra de las CCAA más desarrolladas, el riesgo principal está en la competencia interterritorial (donde no es ajeno el Estado) para la captación de recursos.

La doble vía existente es o un incremento de la presión fiscal o el recurso al endeudamiento, soluciones ambas que deben encajar en el escenario presupuestario y financiero, en su caso, del Programa del Gobierno. Consideramos que desde el punto de vista normativo, existen los cauces necesarios —aunque, tal vez, no suficientes— para que dicho encaje se dé. Efectivamente, la Constitución, la LOFCA y los Estatutos de Autonomía conceden competencias a las CCAA para endeudarse con el fin de financiar proyectos de inversión, aunque sometida a los siguientes requisitos:

- 1º Las Comunidades Autónomas pueden emitir deuda pública o endeudarse en general para financiar proyectos de inversión. También se permite la posibilidad de realizar operaciones de crédito por plazo inferior a un año para cubrir necesidades transitorias de tesorería.
- 2º Las operaciones de endeudamiento de las CCAA deben cumplir, a su vez, dos condiciones: que su importe se dedique exclusivamente a financiar gastos de inversión, y que el importe de la carga financiera anual de la deuda, por capital e intereses, no exceda del 25 por 100 de los ingresos corrientes de la Comunidad.
- 3º El volumen y características de las operaciones de crédito se establecerán de acuerdo con la política general crediticia y se deberán coordinar entre sí y con la política de endeudamiento del Estado en el seno del Consejo de Política Fiscal y Financiera.
- 4º En el caso de las operaciones de crédito en el extranjero y para la emisión de deuda o cualquier otra forma de apelación al crédito público, las CCAA precisan la previa autorización del Estado, que se instrumenta por un Acuerdo del Consejo de Ministros, a propuesta del ministro de Economía y Hacienda.
- 5º La deuda pública de las CCAA estará sujeta y gozará de los mismos beneficios y condiciones que la deuda pública del Estado.

En definitiva, se admite el principio de la autonomía financiera de las CCAA para la emisión de deuda pública, siempre que se cumplan determinadas condiciones y de conformidad con la ordenación general de la política crediticia y financiera establecida por el Estado. Ahora bien, la regulación legal de la política de endeudamiento de las CCAA plantea varios inconvenientes: en primer lugar, la distinción entre emisión de deuda pública «o cualquier otra apelación del crédito público» y el resto del endeudamiento (créditos bancarios y de Cajas de Ahorro, fundamentalmente). Para la emisión de deuda pública, la LOFCA establece que es

necesaria la previa autorización del Estado (artículo 14.3) tal como ha corroborado la sentencia del Tribunal constitucional de 2 de febrero de 1984, por la que se resuelve el conflicto de competencia planteado por el Gobierno Vasco en relación con el Acuerdo del Consejo de Ministros por el que se autorizaba a la Comunidad Autónoma del País Vasco para emitir deuda pública por un importe¹⁴ de 5 250 millones de pesetas. Dicha sentencia establece taxativamente «que corresponde al Estado la competencia de autorizar las emisiones de deuda pública de la Comunidad Autónoma del País Vasco». Sin embargo, la LOFCA no establece este mismo régimen legal de autorización estatal para los préstamos bancarios y de entidades de crédito, limitándose a establecer que «las operaciones de crédito de las Comunidades Autónomas deberán coordinarse entre sí y con la política de endeudamiento del Estado en el seno del Consejo de Política Fiscal y Financiera». Esta laguna legal está planteando muchos problemas competenciales y de falta de coordinación, como veremos más adelante, que se hubieran evitado exigiendo la autorización del Estado para las operaciones de crédito, sin hacer ningún tipo de distinción en función de la instrumentación jurídica de la operación (emisiones de deuda pública, de pagarés, préstamos bancarios, de Cajas, etc.)¹⁴. Porque lo importante no es la forma jurídica que revista la operación, sino el hecho de que la Comunidad realice una operación de endeudamiento.

En segundo lugar, la LOFCA no menciona el caso de los avales que presten o puedan prestar las Comunidades Autónomas. En sentido económico, el aval es una deuda potencial del que lo presta, y por tanto, su regulación legal, en cuanto se refiere al régimen de autorizaciones, debe ser similar al de las operaciones de préstamo.

El volumen de deuda pública emitido por las CCAA asciende a 138 705 millones de pesetas, incluyendo las operaciones de préstamo exterior realizados por Cataluña y Andalucía. Esta cantidad todavía no es muy importante cuantitativamente, puesto que sólo se han realizado operaciones durante los cuatro últimos años. Su peso sigue siendo pequeño en relación al mercado de capitales de renta fija: en 1983 la deuda pública interior emitida por las CCAA representó menos del 10 por 100 del total de títulos de renta fija emitidos por las Administraciones Públicas (Estado, CCAA y Corporaciones Locales) y el 2,5 por 100 del total general. Además, la mayor parte de esta deuda (70 por 100) se ha realizado con la condición de que fueran computables para su inclusión en los coeficientes de inversión obligatoria de las Cajas de Ahorro; por lo que no han tenido que competir en el mercado libre y los tipos de interés han sido relativamente reducidos. De tal forma que las emisiones de las CCAA supusieron, en 1983, un 8 por 100 de los 250 236 millones de pesetas que captaron las Cajas de Ahorro como computables y que procedía de las Compañías Eléctricas, de Telefónica, del INI, de los Ayuntamientos y de las propias CCAA (cuadro 5).

Debido a los problemas de regulación legal que hemos comentado anteriormente, no se conocen datos de las operaciones de préstamo concertadas por las CCAA con la banca privada, por lo que no se puede saber el volumen total de endeudamiento de las mismas. En principio, parece que el nivel de endeudamiento

¹⁴ Este es el sistema de la LOFCA para las operaciones de crédito exterior. Asimismo, las Corporaciones Locales necesitan autorización para concertar préstamos, salvo algunas excepciones (que el importe de la operación no exceda del 5 por 100 del presupuesto del Ente o que dicho importe se destine a financiar obras y servicios incluidos en los planes provinciales debidamente aprobados).

CUADRO 5
EMISIONES DE DEUDA PUBLICA REALIZADAS POR LAS COMUNIDADES
AUTONOMAS
 (Unidad: millones de pesetas)

CC.AA.	1981	1982	1983	1984	TOTAL
CATALUÑA	10.000	2.000	2.000	30	
	60.000	50	2.000	65	
	320		10.000		86.465
PAIS VASCO	5.250	2.250	3.000		
		4.000	3.300	4.580	22.380
ASTURIAS			1.792	1.000	
				1.000	3.792
GALICIA			3.000		3.000
ANDALUCIA		2.750	2.100		8.850
		4.000			
VALENCIA				5.000	5.000
BALEARES				1.250	1.250
CASTILLA-LEON				1.468	1.468
CASTILLA-LA MANCHA ..				2.000	2.000
CANARIAS				2.500	2.500
ARAGON				2.000	2.000
TOTAL	75.570	15.050	27.192	20.893	138.705

FUENTE: Ministerio de Economía y Hacienda.

de las CCAA con la banca privada no debe ser muy alto, si exceptuamos las operaciones a corto plazo para resolver dificultades transitorias de tesorería, previstas en el artículo 14.1 de la LOFCA. En todo caso, sería conveniente que las CCAA hicieran públicas sus cifras de endeudamiento, para evitar así, además, las voces alarmistas que aparecen en los medios de comunicación cada vez con mayor frecuencia.

Por lo que se refiere a los avales concedidos por las CCAA tampoco se conocen las cifras alcanzadas por éstos. Se han estimado en 21 767 millones de pesetas los avales concedidos en 1983 sólo por Cataluña, Andalucía y Murcia¹⁵. Y durante 1984, las CCAA han concedido avales por una cifra superior a 13 000 millones de pesetas.

Como ya hemos visto anteriormente, el recurso al endeudamiento de las CCAA al aumentar el déficit del Sector Público en la misma cuantía, puede producir unos efectos tales sobre el conjunto de la economía del país, que hagan incompatibles los objetivos económicos perseguidos por el Estado y las CCAA en su conjunto.

El marco de referencia para observar la coherencia de la política monetaria y financiera del Estado con el nivel del déficit de las Administraciones Públicas y con el crecimiento del crédito al sector privado, son los escenarios financieros, que se elaboran adaptados a los escenarios macroeconómicos y presupuestarios (cuadro 6).

¹⁵ BLANCO MAGADÁN, JUAN A.; FERNÁNDEZ MARUGÁN, FRANCISCO y MARTÍN ACEBES, ANGEL: «Instrumentos legales y mecanismos políticos a desarrollar para hacer efectiva una política económica nacional solidaria con una dirección unitaria». Ponencia presentada en las Jornadas de Política Municipal y Autonómica del PSOE. Diciembre de 1983.

CUADRO 6
EVOLUCION DE LAS MAGNITUDES MONETARIAS Y FINANCIACION AL SECTOR PUBLICO Y PRIVADO
SENDA CENTRAL
 (Unidad: miles de millones de pesetas corrientes)

	Saldo 31-XII 1983	Variación		Variación		Variación			
		1984	%	1985	%	1986	%	1987	%
Financiación neta a sector público	5.079,6	1.399,2	27,5	1.475,7	22,8	1.467,6	18,4	1.430,5	15,2
(%) Saldo a 31-XII	21,0	24,0		26,5		28,4		29,7	
Financiación a sector privado	19.090,1	1.394,4	7,3	1.560,0	7,6	1.695,7	7,7	1.947,7	8,2
(%) Saldo a 31-XII	79,0	76,0		73,5		71,6		70,3	
TOTAL	24.169,7	2.793,6	11,6	3.035,7	11,3	3.163,3	10,5	3.378,2	10,2
Activos líquidos en manos del público	20.304,0	2.802,0	13,8	3.026,9	13,1	3.135,9	12,0	3.336,6	11,4
Disponibilidades líquidas	18.773,5	2.127,0	11,3	2.336,9	11,2	2.415,9	10,4	2.616,6	10,2

FUENTE: Ministerio de Economía y Hacienda. "Programa Económico a medio plazo, 1984/87. Evolución general y proyecciones de la economía española". 1984.

En dicho cuadro se puede observar una previsión de la apelación del sector público y del sector privado al sistema financiero, coherente con los objetivos del Programa Económico (disminución de la tasa de inflación, del déficit de la balanza de pagos por cuenta corriente y del déficit público, crecimiento de las disponibilidades líquidas suficiente para conseguir la reducción de la inflación y para permitir un flujo de financiación a las empresas que, en términos de coste y cantidad, sea coherente con los objetivos fijados para la inversión).

Cualquier variación en las variables de la política económica (déficit público, presión fiscal, déficit de la balanza de pagos, política monetaria más permisiva o restrictiva) puede dar al traste con la política económica general y sectorial del Estado y de las CCAA. Todo ello, sin considerar el problema que se planteará a las CCAA para obtener los recursos necesarios para hacer frente al pago del principal y de los intereses de la deuda, debido al propio modelo de financiación, diseñado en la LOFCA, que trata de asegurar la suficiencia entre los costes efectivos de los servicios traspasados y su financiación. El aumento del gasto que supone el servicio de la deuda, sólo podrá financiarse con un aumento de la presión fiscal o con un endeudamiento progresivo, con los consiguientes efectos perturbadores sobre la política económica global del sistema.

En conclusión, el punto fundamental para evitar todos estos inconvenientes es que se establezca una auténtica coordinación financiera de las CCAA y del Estado. Como ya hemos visto con anterioridad, ello está recogido en la Constitución (artículo 156.1) y en la LOFCA (artículo 14.4). Y como la propia Sentencia del Tribunal Constitucional de 2 de febrero de 1984, anteriormente citada, afirma en sus fundamentos jurídicos, «las competencias de cualesquiera Comunidades Autónomas en materia de emisión de deuda pública deben ser enmarcadas en los principios básicos del orden económico constitutivos o resultantes de la denominada "Constitución económica", a que este Tribunal Constitucional se ha referido en su sentencia 1/1982, de 28 de enero, y especialmente por lo que se refiere al ámbito más concreto de la actividad financiera pública, deben ajustarse al principio de coordinación de las Haciendas de las Comunidades Autónomas con la Hacienda estatal, formulado por el artículo 158.1 de la Constitución...».

«...Y, citándonos al caso aquí considerado» —continúa la citada sentencia— «el artículo 45.2 del Estatuto Vasco no hace sino referirse a dos tipos de tales limitaciones, cuya aplicación a la Comunidad Autónoma Vasca reconoce en su escrito la representación de su Gobierno: son las derivadas de la ordenación general de la política crediticia, por un lado, y de la necesaria coordinación con el Estado, por otro.»

La LOFCA establece que sea el Consejo de Política Fiscal y Financiera el órgano encargado de coordinar las políticas de endeudamiento, debiéndose enmarcar en el esquema de coordinación anteriormente mencionado (Consejo de Política Fiscal y Financiera, Conferencia de responsables de las áreas económicas, Comité de Inversiones Públicas, Conferencias Sectoriales, etc.), para que resulte un funcionamiento flexible y eficaz.

La coordinación territorial de las inversiones públicas en Galicia: su necesaria articulación

por J. R. Fernández Antonio y A. García González-Llanos

1. DESCENTRALIZACION DE LAS INVERSIONES PUBLICAS

Entre los indicadores disponibles para medir el grado efectivo de descentralización del gasto de las Administraciones Públicas (AAPP), se ha seleccionado la Cuenta de Utilización de Renta y Capital que publica el Boletín Estadístico del Banco de España para las AAPP españolas. Esta fuente tiene, además de las ventajas que supone la actualidad de sus datos (1983), el permitir apreciar la evolución de la estructura del gasto entre los diferentes subsectores a partir de la constitución de las Preautonomías en el año 1978.

De acuerdo con las cifras del cuadro 1 en este período el consumo público agregado de los Entes Territoriales (CCAA y CCLL) ha crecido del 14,9 por 100 al 24,8 por 100, situándose en la cuarta parte del total nacional.

CUADRO 1

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

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

FUENTE: Informe Anual B. España. 1983.

Lógicamente este crecimiento se ha operado básicamente a través de los gastos de consumo imputables a los servicios transferidos desde la A. Central a las CCAA. Sin embargo, la magnitud de la descentralización del gasto es notablemente

mayor en las inversiones públicas, como se desprende del cuadro 2, que recoge la aportación de los diferentes subsectores a la Formación Bruta de Capital de las AAPP españolas.

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

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

FUENTE: Informe Anual B. España.

Respecto a esta variable, el conjunto de los entes territoriales ya aporta en 1983 un 45 por 100 de la FBC, aumentando su participación en 16 puntos en este período de cinco años.

Un mayor detalle, permite apreciar cómo el verdadero protagonista de este crecimiento es el subsector CCAA cuya aportación pasa del 0,2 por 100 al 15,1 por 100 en el quinquenio. En cambio se mantiene estable el nivel de las CCLL en torno al 30 por 100.

De nuevo aquí aparece claro cómo en esta primera fase de construcción del Estado Autonómico, las CCAA se van llenando de contenido a partir de los traspasos de competencias y recursos desde la Administración Central, permaneciendo inalterada la cuota de participación de las CCLL.

También interesa resaltar que a nivel de todo el Estado, todavía en el año 1983 las CCLL duplicaban la cuota de participación de las CC.AA. en la FBC¹.

A la vista de estas cifras es evidente que los avances que se realicen en una mayor coordinación entre los Entes Territoriales redundarán en una mayor eficacia en la programación y ejecución de un volumen de inversiones públicas que ya en dicho año representaba casi la mitad de todo el gasto de inversiones agregado (637.400 millones de pesetas de 1983).

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

Como ejemplo de estas posibilidades y con el fin de conocer la importancia inversora de los Entes Territoriales de Galicia, en este apartado se analiza el Gasto público local y el de la Comunidad Autónoma a partir de sus presupuestos referidos a los últimos años disponibles.

¹ R. ALVAREZ BLANCO: *El sector público en España: clasificación. Fuentes y cuentas*. Servicio de Estudios del Banco de España, nº 24, 1982.

2.1. Gasto público local

Una primera desagregación del gasto de las CCLL de Galicia se refleja en el cuadro 3, donde se han diferenciado las Diputaciones Provinciales, los Ayuntamientos y otros Entes Locales que agrupa fundamentalmente a las Mancomunidades y servicios sin personalidad jurídica.

CUADRO 3
EL GASTO DE LAS CORPORACIONES LOCALES EN GALICIA. AÑO 1982
(En millones de pesetas)

	Ayuntamientos	Diputaciones	Otros entes locales	TOTAL CC.LL.
A. OPERACIONES CORRIENTES	20.919	10.527	80	31.526
1. Remuneraciones personal.	12.403	4.392	39	16.834
2. Compra bienes y servicios.	6.770	4.150	29	10.949
3. Intereses	1.288	1.539	—	2.827
4. Transferencias corrientes.	459	446	12	916
B. OPERACIONES DE CAPITAL	9.266	9.576	1.594	20.436
6. Inversiones reales	8.103	7.982	1.593	17.678
7. Transferencias de capital.	1.163	1.594	1	2.758
C. OPERACIONES FINANCIERAS	835	636	1	1.472
8. Variación de activos financ.	46	91	—	137
9. Variación de pasivos financ.	789	545	1	1.335
TOTAL	31.020	20.739	1.675	53.434

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

Como puede observarse en el cuadro elaborado con datos de la D. G. de Coordinación con las Haciendas Territoriales, en el año 1982 el Gasto total de estos entes ascendió a 53.434 millones de pesetas, de los que corresponden a Ayuntamientos 31.020 millones (58 por 100); 20.739 millones a las Diputaciones Provinciales (39 por 100) y el 3 por 100 a los otros Entes Locales.

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

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

Para tener una idea de la posición de las CCLL de Galicia respecto al promedio español, se han elaborado las cifras del cuadro 4, en el que se puede apreciar cómo

CUADRO 4

GASTO LOCAL POR HABITANTE. GALICIA-ESPAÑA. AÑO 1982

	Ayuntamientos		Diputaciones		
	Galicia	España	Galicia	País Vasco	España
Gastos oper. corrientes/habit.	7.439	12.525	3.743	36.721	6.436
Gastos oper. capital/habit. (1)	3.592	4.918	3.631	42.019	5.129
Total gastos/habit.	11.031	17.444	7.375	78.341	11.566

(1) Capít. 6, 7, 8 y 9.

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

Ayuntamientos y Diputaciones de Galicia tienen un gasto per cápita significativamente inferior al promedio del Estado².

2.2. El gasto de las Diputaciones Provinciales

Este mayor protagonismo inversor de las Diputaciones invita a analizar con mayor detalle sus presupuestos de gastos³. Así, los cuadros 5 y 6 recogen las cifras de las liquidaciones de los presupuestos consolidados para el año 1983.

Para este año los gastos de las cuatro diputaciones gallegas se elevaron a 24.514 millones de pesetas, de los que algo más de la mitad, 12.850 millones, se destinaron a operaciones de capital; el 45 por 100, es decir, 11.014 millones, a gastos corrientes, y el 2,6 por 100 restante a operaciones financieras (641 millones de pesetas).

¿Cuál es el destino de estas inversiones? En este sentido hay que destacar por su cuantía los PPOS y de Comarcas de Acción Especial, regulados ambos por el R.D. 1.673/81, de 3 de julio. Ambos programas de inversión están principalmente dirigidos a la implantación y mejora de infraestructuras y equipamientos en municipios menores de 20.000 habitantes, tal como obras de urbanización, alcantarillado, redes de abastecimiento de agua, electrificación rural, alumbrado público, etc.

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

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

² En esta circunstancia influye el hecho de que el gasto medio de los ayuntamientos se eleva por el peso significativo de las grandes ciudades, y por la incidencia que el Régimen de las Diputaciones Forales tiene a los gastos per cápita de Euskadi y Navarra.

³ La fuente utilizada ha sido las liquidaciones presupuestarias de las cuatro diputaciones, facilitadas para esta comunicación. El empleo de las liquidaciones tiene la ventaja de que permite conocer el gasto efectivamente ejecutado. Además, en el caso de las Diputaciones, a lo largo del ejercicio presupuestario se producen importantes modificaciones de créditos para dar cabida a los Planes Adicionales de Obras y Servicios y los PA de Comarca de Acción Especial.

CUADRO 5

**LOS PRESUPUESTOS DE GASTOS DE LAS DIPUTACIONES GALLEGAS.
AÑO 1983**

(En términos de obligaciones liquidadas. En millones de pesetas)

	La Coruña	Lugo	Orense	Pontevedra	Total Galicia	
					V.A.	%
A. OPERACIONES CORRIENTES	3.423	1.141	2.451	3.699	11.014	44,9
1. Remuneraciones personal.	1.341	736	1.054	1.882	5.013	20,4
2. Compra de bienes y servic.	1.543	401	1.043	1.196	4.183	17
3. Intereses	449	240	303	321	1.313	5,4
4. Transferencias corrientes.	90	64	51	300	505	2,1
B. OPERACIONES DE CAPITAL	4.631	2.929	2.884	2.416	12.860	52,5
6. Inversiones reales	4.081	2.763	2.831	1.589	11.264	46
7. Transferencias de capital.	550	166	53	827	1.596	6,5
C. OPERACIONES FINANCIERAS	211	133	173	124	641	2,6
8. Variación de activos financ.	27	12	54	2	95	0,4
9. Variación de pasivos financ.	184	121	119	122	546	2,2
TOTAL	8.265	4.503	5.508	6.239	24.515	100

FUENTE: Elaboración propia.

CUADRO 6

**EL AHORRO PRESUPUESTARIO DE LAS DIPUTACIONES GALLEGAS.
AÑO 1983**

(En millones de pesetas)

	La Coruña	Lugo	Orense	Pontevedra	Total Galicia
Ingresos corrientes	5.985	2.739	3.322	4.413	16.459
Gastos corrientes	3.423	1.441	2.451	3.699	11.014
Ahorro presupuestario	2.562	1.298	871	714	5.445

FUENTE: Elaboración propia.

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

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

En conjunto estos programas provinciales absorben las 4/5 partes del gasto de inversión de las Diputaciones y participan básicamente de la naturaleza de

Rolaw

instrumentos de política territorial y equilibrio espacial en los niveles de equipamiento y bienestar comunitario.

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

También interesa destacar en este apartado las diferencias existentes en la capacidad inversora de las distintas Diputaciones. En el caso de Galicia destaca la Diputación de La Coruña, cuya cifra de inversión total en 1983, 4.631 millones de pesetas, supone más de la tercera parte (36 por 100) del conjunto de gastos de inversión de las cuatro Diputaciones, mientras las de Lugo y Orense suponen un 22 por 100 cada una y el 19 por 100 restante corresponde a la de Pontevedra⁴.

Estas diferencias se explican en buena medida por la distinta cuantía del ahorro presupuestario, cuadro 7, obtenido por diferencia entre los gastos e ingresos corrientes. En conjunto esa importante magnitud se eleva en las Diputaciones gallegas a 5.445 millones de pesetas en 1983, de los que casi la mitad corresponden a la de La Coruña (2.562 millones).

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

En 1983 las cuatro Diputaciones gallegas recibieron vía transferencias de capital 4.176 millones de pesetas del Estado, Ayuntamientos y Empresas para PPOS.

CUADRO 7
LOS PRESUPUESTOS DE GASTOS DE LA COMUNIDAD AUTONOMA
DE GALICIA. AÑOS 1982-1984
(En millones de pesetas)

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

⁴ En esta materia hay que señalar, no obstante, la existencia de diferentes criterios de clasificación presupuestaria entre las Diputaciones.

Además han debido recurrir al endeudamiento por un importe global de 3.797 millones de pesetas.

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

Una vez examinados los gastos de las CCLL se analiza a continuación la cuantía global y estructura de los correspondientes a la C.A. Gallega. De las cifras reflejadas en el cuadro 8, en 1982 el presupuesto de gastos de la C.A. se reducía a 13.487 millones de pesetas, situándose por debajo de los gastos de las Diputaciones en la misma fecha (20.739 millones). No obstante la progresión en el proceso de traspasos de competencias y recursos eleva esta cifra en 1983 a 76.767 millones de pesetas y a 105.980 millones para 1984.

Si se atiende a la actividad inversora, las operaciones de capital pasan de los 2.723 millones de pesetas de 1982 a 33.102 para 1984, de los que 18.378 millones corresponden a inversiones financiadas con cargo a los recursos del FCI.

A partir de las cifras anteriores puede establecerse ya una aproximación a la cuantía global del gasto y particularmente el gasto en inversión pública de los Entes Territoriales de Galicia en sus distintos niveles: C.A., Diputaciones y Ayuntamientos. Si bien por la escasa significación de los presupuestos de la Xunta en 1982, la comparación se establecerá entre el gasto correspondiente a la C.A. en 1984 y el de las CCLL para la de ejercicios anteriores.

- a) En términos globales, el gasto público de la C.A. en 1984 ascendió a 106.000 millones de pesetas, frente al cual el de las CCLL, dos años antes, se elevó a 53.000 millones de pesetas.
- b) La cuantía por operaciones de capital de la C.A. ascendió a 33.000 millones en 1984, frente a la cual los 20.400 de las CCLL del año 1982 representan algo más del 60 por 100.
- c) Un ejercicio de actualización de las cifras del gasto de las Diputaciones y Ayuntamientos puede situar sus capítulos de gastos de capital en un volumen próximo a los 29.000 millones para 1984, que comparados con los de la C.A. resultan de una magnitud similar.

De esta cifra de 29.000 millones de ptas. unos 15.000 corresponden a las Diputaciones Provinciales, y 14.000 restantes a los Ayuntamientos. En concreto, conviene resaltar que el volumen de inversión pública de las Diputaciones Gallega resulta equivalente a la dotación de recursos del FCI (18.378 millones) para la financiación de las inversiones públicas en la C.A.

3. LA COORDINACION TERRITORIAL DE LAS INVERSIONES PUBLICAS

3.1. Entre la Administración periférica del Estado y las CCLL

Desde el año 1977 en el que se modifica el Régimen de Colaboración de la Administración del Estado y las CCLL, hasta 1981 en que por el R.D. 1801 de 24 de julio se reforma la Administración Periférica del Estado, la coordinación territorial de la inversión pública se reduce a establecer los cauces de relación entre los

distintos agentes gestores del gasto para poner en común y seleccionar los proyectos y prioridades de inversión.

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

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

En cuanto a la coordinación entre la Administración Central del Estado y la Administración Local, la pieza básica en el organigrama administrativo son las Comisiones Provinciales de Colaboración del Estado con las CCLL que, desde la reforma de 1977, sustituyen a las CPST y que asumirán, bajo la presidencia del Gobernador Civil, las funciones de cooperación entre ambos niveles de la Administración, en el ámbito de cada provincia. Para asegurar su operatividad el R.D. 1.672/81, de 3 de julio, prevé que estas Comisiones podrán funcionar en Pleno, subcomisiones o ponencias especializadas. El Pleno de estas comisiones está integrado por igual número de representantes de la Administración. Periférica del estado y las CCLL de la provincia y en todo caso forman parte del mismo el Presidente de la Diputación y el Alcalde de la capital provincial.

3.2. Entre las CCAA y las CCLL

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

La importancia de esta cuestión viene llamando la atención de algunos autores y conocidos administrativistas que en distintas ocasiones han hecho públicas sus reflexiones sobre la materia. Así, por ejemplo, R. Martín Mateo (1982) destaca la posibilidad de la concertación competencial de Comunidades Autónomas y Diputaciones⁵. En otra línea S. Martín-Retortillo reflexiona sobre la función y engranaje de las Diputaciones Provinciales en el nuevo marco de las Autonomías⁶. También pueden citarse a otros autores como: M. Corella Monedero, Luis Cosculluela Muntaner, J. M. de la Cuétara Martínez, J. R. Quintás Seoane, etc., entre los que han estudiado el tema de las competencias y funciones de las Diputaciones Provinciales en el nuevo Estado Autonómico⁷.

⁵ R. MARTÍN MATEO: *La concertación competencial de Comunidades Autónomas y Diputaciones*. 1983.

⁶ S. MARTÍN RETORTILLO: *Presente y futuro de las Diputaciones Provinciales*. 1983.

⁷ J. M. CORELLA MONEDERO: *Competencias Provinciales. Análisis de los ámbitos territoriales adecuados para su ejercicio*.

L. COSCULLUELA MUNTANER: *Autonomías y Diputaciones Provinciales en la Constitución Española*.

J. M. DE LA CUÉTARA-MARTÍNEZ: *La Administración Local de Galicia en la hora de las Autonomías y otras ponencias presentadas al primer simposium sobre Administración, Economía y Autonomía de Galicia*. Santiago, 1978.

J. R. QUINTÁS SEOANE: *Política Económica de España*.

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

- a) En el caso de las CCAA uniprovinciales, la Diputación queda integrada en la CA. No existe, por tanto, problema de coordinación en el escalón provincial, aunque subsiste a nivel de los Ayuntamientos y otros Entes Locales.
- b) El régimen propio de las Diputaciones Forales, cuyo sistema respeta.
- c) Y las CCAA pluriprovinciales para las que, además de establecer la posibilidad de transferir o delegar competencias, la ley prevé su coordinación en los supuestos de competencias concurrentes, a efectos de la gestión de los correspondientes servicios.

No obstante, este régimen puede verse afectado por la nueva Ley de Bases de Régimen Local a debate en este momento en el Parlamento, cuyo proyecto publicado en el «Boletín Oficial de las Cortes» de 3 de abril de 1984 establece, en su artículo 35 que... «la C.A. asegura en su territorio la coordinación de los diversos planes provinciales en los términos de sus respectivos Estatutos»; y en su artículo 30 atribuye como un fin propio y específico de la provincia, «participar en la coordinación de la Administración Local con la de la C.A. y la del Estado».

3.3. Soluciones aplicadas en algunas CCAA

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

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

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

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

Naturaleza distinta tiene la ley que aprueba el Plan Económico de Andalucía (PEA), que entre sus objetivos incluye la coordinación de las políticas económicas

de las CCLL, crea un instrumento para la distribución territorial de las inversiones públicas propias y transferidas: el Fondo de Solidaridad Andaluz (FSA) y clasifica las inversiones del Plan en cuatro grandes categorías, de acuerdo con el origen y características de los correspondientes recursos financieros.

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

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

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

En el caso de Catalunya se establece un mecanismo de coordinación de carácter institucional entre la Generalitat y las Diputaciones por el Decreto 3.541/1983, de 4 de agosto, que crea una serie de comisiones sectoriales de coordinación para conseguir una mayor efectividad en el ejercicio de competencias concurrentes.

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

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

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

En el plano de las disposiciones legales vigentes, la cuestión de la articulación entre el nivel Autonómico y Local de la C.A. Gallega, hay que remitirse a lo

establecido por su Estatuto de Autonomía. Quizá el aspecto más concreto de esta regulación está contenido en la Disposición Adicional 3.^a, que literalmente establece:

- 1^o «La Xunta coordinará la actividad de las Diputaciones Provinciales de Galicia en cuanto afecte directamente al interés general de la C.A., y a estos efectos se unirán los presupuestos que aquéllas elaboren y aprueben al de la Xunta de Galicia.
- 2^o La Xunta podrá encomendar la ejecución de sus acuerdos a las Diputaciones Provinciales. Estas ejercerán las funciones que la Xunta les transfiera o delegue.»

Con posterioridad, el Proyecto de Ley de Organización Territorial de Galicia, publicado en el «Boletín Oficial del Parlamento» de 7-XII-1983, no arroja nuevas luces sobre esta cuestión, aunque pone de manifiesto la preferencia del ejecutivo autónomo por una solución de tipo general como la aplicada por la C.A. Valenciana. En concreto, el art. 19 del referido proyecto de ley establece que «la Xunta asume la coordinación de la actividad de las Diputaciones Provinciales en cuanto afecte directamente al interés general de la Comunidad», remitiendo al título II «De las competencias de Galicia» del Estatuto para la definición de estas materias de interés general. No obstante, este proyecto permanece aparcado desde su entrada en la Cámara Autónoma y no parece probable que en el próximo período se desbloquee esta situación. En este sentido también puede señalarse como un avance de intenciones en cuanto al diseño del modelo de organización de la Administración Autónoma, lo que se señala en la exposición de motivos del Decreto 142/83, de 11 de octubre de reestructuración de los órganos de la Xunta de Galicia. En ella se perfila la figura de un representante provincial de la Xunta que, «sin interferir en la división funcional de la Administración haga presente la voluntad de coordinación de actividades de los diversos vacíos administrativos y asume una labor de representación y de órgano ordinario de relación con las Diputaciones Provinciales y con los demás entes locales».

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

En síntesis y a pesar de la importancia de los volúmenes de inversión pública que gestionan los diferentes niveles de la AP en Galicia y que fueron comentados en el Capítulo II de esta comunicación, puede concluirse señalando que no existe ningún mecanismo de carácter institucional para la coordinación territorial de las inversiones públicas entre la C.A. y las CCLL gallegas.

4. CONCLUSIONES

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

Esta coordinación debe articularse sobre la base de los principios de autonomía de los entes locales y de descentralización.

2. El ámbito preferente para el ejercicio de esta coordinación habrá de ser el de las competencias concurrentes y singularmente el de aquellas políticas de inversión que tienen como objetivos la búsqueda del equilibrio territorial interno y la garantía de un nivel mínimo de servicios para el conjunto de la población. En otras palabras, aquéllas encaminadas a hacer efectivo el principio de solidaridad interna previsto en la LOFCA.
3. Las medidas concretas para hacer operativos estos principios se pueden aplicar, entre otras, a las siguientes materias:
 - * En el plano presupuestario, definiendo criterios homogéneos de técnica presupuestaria y contabilidad pública que faciliten la consolidación de las cuentas de las AAPP gallegas, promoviendo programas de informatización de la gestión presupuestaria y otras medidas tendentes al logro de una mayor eficacia económico-social del gasto.
 - * En el plano de la financiación, el importante volumen de endeudamiento de las CCLL reclama ya la realización de políticas de endeudamiento tendentes a obtener los recursos por esta vía en las condiciones más favorables y ventajosas.
 - * Además de la creación de un Fondo de Solidaridad Gallego, deberán de establecerse mecanismos institucionales de coordinación de los PPOS para hacer efectivo el principio de solidaridad interna y aumentar la eficacia de las inversiones públicas destinadas a este fin.
 - * En el terreno de la coordinación sectorial de inversiones, el mecanismo de las comisiones por áreas creado por Catalunya puede complementarse con la creación de fórmulas ágiles y operativas de organización común: consorcios, fundaciones, etc.
4. En cualquier caso, la coordinación efectiva de las inversiones se hace operativa a través de la evaluación y selección de los distintos proyectos de inversión, funciones éstas que, juntamente con el seguimiento de su ejecución, sólo podrán desarrollarse en el seno de una Comisión de Inversiones Públicas de Galicia (CIPG) que sería recomendable crear para este fin.

Influencia del ingreso de España en las Comunidades Europeas en el reparto competencial en materia de política regional

por Jerónimo Blasco Jáuregui

I.1. LA PRIMACIA Y APLICABILIDAD DIRECTA DEL DERECHO COMUNITARIO

Las relaciones entre derecho comunitario y derechos nacionales forman un entramado de difícil articulación. El punto de partida básico es la primacía del derecho comunitario en aquellas competencias atribuidas a la Comunidad Europea.

No es sencillo establecer cuál es el ámbito objetivo del derecho comunitario. Para Plender «la norma comunitaria es, en principio, aplicable a todo supuesto de hecho que guarde relación con el establecimiento o funcionamiento de una auténtica comunidad económica-social europea, basada en la integración equilibrada de los recursos humanos y productivos de los distintos Estados Miembros». Esta formulación aun siendo necesariamente difusa marca el ámbito dentro del cual la norma comunitaria prevalece tanto sobre la normativa estatal como autonómica.

En base a esta limitación de las materias reguladas por la Comunidad Europea también entra en juego el *principio de separación* de competencias entre uno y otro ordenamiento, a semejanza de lo que ocurre en nuestro país con la normativa estatal y autonómica. Ello lleva consigo también la vigencia de los principios de colaboración y coordinación.

Con estas limitaciones la primacía sigue siendo un pilar básico de las Comunidades Europeas que, a pesar de no estar enunciado expresamente en los tratados fundacionales, estaba ya implícito en numerosas de sus disposiciones (artículo 169, 170 y 171 y 177 TCEE) que regulan procedimientos judiciales que suponen la superioridad del derecho comunitario². A pesar de estas referencias el fundamento jurídico de la primacía es la naturaleza jurídica original de las Comunidades Europeas.

Esta primacía abarca al conjunto del derecho comunitario, ya que tal y como señala Kovar en base a varias sentencias del Tribunal de Justicia de las

¹ PLENDER, Richard, y PEREZ SANTOS, J., *Introducción al Derecho Comunitario*. Civitas, 1984, pág. 71.

² La sentencia Costa/Enel, Caso 6/64, también hace referencia en este sentido a los artículos 5, págs. 2, 7, 15, 93, 223 y 225.

Comunidades Europeas³, «conviene reconocer la misma autoridad al conjunto del derecho derivado con respecto al derecho estatal; trátese de directivas, decisiones o incluso de acuerdos que vinculan a las Comunidades, todos priman sin discusión sobre las normas nacionales»⁴.

El alcance de esta primacía es tal que para el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas se sitúa incluso por encima de las Constituciones nacionales e incluso de los principios constitucionales fundamentales de los Estados.

Estos criterios son cuestionados por la jurisprudencia de las jurisdicciones nacionales. En líneas generales los tribunales nacionales han aceptado el principio de la primacía del derecho comunitario pero su fundamento es buscado, a menudo, por el juez nacional en su propia constitución nacional. Otra objeción frecuente es la de aceptar la primacía del derecho comunitario en relación a la ley nacional —incluso posterior— pero matizándola con respecto a las normas constitucionales. En este sentido las jurisdicciones de Italia y Alemania Federal han mantenido básicamente dos tipos de objeciones: el principio de «congruencia estructural y el del respeto debido a los derechos fundamentales garantizados por las Constituciones nacionales».

El primero de ellos supone que el juez nacional no puede aplicar normas de derecho comunitario si la estructura institucional que la engendra —la organización institucional de la Comunidad— no responde a los principios esenciales de su Constitución (sobre todo la separación de poderes)⁵. Este principio fue rechazado por los Tribunales Constitucionales de los dos países citados y por el TJCE⁶.

No ha ocurrido igual con las objeciones relativas al respeto a los derechos individuales fundamentales, ya que tanto el Tribunal Constitucional alemán⁷, como el italiano⁸ se han reservado el derecho a asegurar la compatibilidad del TCEE con los principios fundamentales del ordenamiento constitucional.

Ello implica un rechazo a otorgar al derecho comunitario una primacía absoluta e incondicional. A pesar de ello estas objeciones son meramente teóricas y muy alejadas de la realidad. En la práctica partimos de un reconocimiento suficientemente amplio de la primacía del derecho comunitario.

El otro pilar básico del derecho comunitario es el principio de su *aplicabilidad directa*.

En base al artículo 189 TCEE la aplicabilidad directa supone que sin interposición del poder normativo nacional, una norma comunitaria tiene una validez automática en la Comunidad Europea y es, como tal, apta para conferir derechos e imponer obligaciones a los Estados, a sus órganos y a los particulares, como lo hace la ley nacional. Ello supone su integración inmediata en el sistema jurídico aplicable en el territorio nacional.

En el caso de los reglamentos comunitarios este principio supone su imposición a los organismos estatales y personas privadas sin necesidad de transformación, orden de ejecución ni publicación.

En lo que a la innecesariedad de medidas de transformación se refiere, la

³ KOVAR, Robert, «Relaciones entre el derecho comunitario y los derechos nacionales», en *Treinta años de Derecho Comunitario*. Comisión. Colección Perspectivas Europeas, 1984 (1981), Luxemburgo, pág. 121.

⁴ TJCE, 7.3. 1972, Caso 8471, Marimex, Rec., 1972, pág. 91. TJCE, 30.11.1978, Caso 71/78, Bussone, Rec., 1978, *Review*, 1979.

⁵ KOVAR, R., *op. cit.*, págs. 134-138.

⁶ TJCE, 17.12.1970, Caso 11/70 (Internationale Handelsgesellschaft), Rec. 1970, págs. 1125 y ss.

⁷ Auto del 29 de mayo de 1974.

⁸ Sentencia de 27 de diciembre de 1973.

jurisprudencia comunitaria no ofrece dudas al tratar de los reglamentos⁹. En cuanto a directivas y a pesar de la opinión de algunos autores como Timmermans¹⁰, el TJCE ha señalado en su reciente sentencia Comisión/Bélgica que los Estados no pueden dispensarse de tomar las medidas necesarias para la ejecución de las directivas.

También en este sentido el Consejo de Estado helénico consideró que los reglamentos no precisaban ser reproducidos, pero que, sin embargo, «el decreto de adaptación de una directiva debe seguir sus disposiciones materiales cuando la directiva no se limite a fijar el objetivo buscado, sino que establece medidas concretas para conseguir un resultado uniforme en todos los Estados miembros»¹¹.

Con las medidas de recepción ocurre algo parecido ya que no se permite para los reglamentos pero sí para las Directivas, siempre que en este último supuesto la eficacia no se subordine a las medidas de recepción.

El TJCE en la citada sentencia Comisión/Bélgica ha aclarado el alcance del derecho de los particulares a invocar una Directiva contra un Estado miembro incumplidor reconocido a partir de la Sentencia Ratti. El tribunal comunitario declaró la excepcionalidad de esta vía creada como función paliativa de posibles excesos de los Estados y señaló que el citado efecto directo no puede servir como pretexto a un Estado para no tomar las medidas necesarias para el cumplimiento de los objetivos fijados en las Directivas.

En relación con los problemas que a España se le plantearán en estos casos en relación con el choque del derecho comunitario con la legislación interna, cabe optar por dos soluciones distintas: la derogación expresa o la tácita; siendo ambas vías posibles, es probable que en atención a la seguridad jurídica España opte —como hizo Grecia tras su reciente ingreso— por el sistema de derogación expresa.

Desde el punto de vista de las medidas de ejecución, los reglamentos comunitarios, en base al artículo 189 p.2 no precisan de ellas, dado su alcance general, obligatoriedad, plenitud normativa y aplicabilidad directa.

Sin embargo ello no exime a los Estados de la adopción de las medidas que se precisen para facilitar la aplicación de estas normas. Por el contrario se les prohíbe obstaculizar el efecto directo de los reglamentos y comprometer su aplicación uniforme a toda la CEE. A la vista de que algunos Estados continúan reproduciendo, total o parcialmente, los reglamentos comunitarios, la Comisión les solicitó la inclusión de menciones expresas que indicaran que ello no era obstáculo para su aplicabilidad directa. El criterio del TJCE sobre este punto ha sido siempre contrario a la reproducción de los reglamentos.

En cuanto a las Directivas, y partiendo de la insuficiencia de una práctica de hecho, recogida en la citada sentencia Comisión/Bélgica, el TJCE ha exigido que los Estados tomaran las medidas necesarias para su ejecución, e incluso ha controlado si cumplían el contenido recogido en la directiva.

Directamente relacionado con la aplicabilidad directa se ha planteado un interesante debate jurídico sobre el *efecto directo* de las disposiciones comunitarias. Para la doctrina efecto directo es la creación de derechos en favor de los particulares que podrían invocarlos ante las jurisdicciones nacionales. Su fundamento procede

⁹ En este sentido sobresalen las sentencias Comisión/Italia (Caso 48/71) y Simmenthal (Caso 106/77).

¹⁰ TIMMERMANS, C. W. A., «Directives: their Effect within the National legal Systems». *Common Market Law Review*, 1979.

¹¹ YATAGANAS, Xenophon A., «los principales problemas jurídicos planteados durante e inmediatamente después del periodo de la adhesión de Grecia». *Revista de Instituciones Europeas*, 1982-2, pág. 468.

de la misma naturaleza de las Comunidades Europeas, pero ha sido el TJCE, a partir de la sentencia Van Gend en Loos y Costa/ENEL, quien lo ha reconocido expresamente. Incluso se ha extendido al derecho derivado desde la Sentencia Van Duyn (Caso 41/74), siempre que se trate de disposiciones que expresen una obligación clara, precisa e incondicional, que no necesite de medidas de ejecución comunitarias o estatales. En estos términos, no se descarta únicamente una disposición opuesta a normas comunitarias, sino que incluso pueden los particulares exigir una prestación positiva.

Este efecto directo pleno y general es aplicable a los reglamentos y algunas disposiciones de los tratados fundacionales. Por el contrario el efecto directo es limitado para algunas disposiciones de los Tratados (arts. 12 y ss., arts. 45 y ss.), y en consecuencia crean derechos a los individuos invocables ante los Estados, pero no cabe imponer obligaciones a los individuos. En relación con las Directivas ha tenido lugar un extenso debate doctrinal¹² sobre la posibilidad de efecto directo horizontal en las Directivas, lo que hubiera supuesto su extensión, incluso, a las relaciones entre los particulares. La jurisprudencia que había permitido pensar en el efecto directo horizontal fue definitivamente cerrada con la Sentencia 102/79, quedando abierta la vía para el efecto directo de las Directivas únicamente como medida excepcional resultante del principio de «estoppel»¹³.

En materia de política regional la importancia del efecto directo —sobre todo del horizontal— de las Directivas es muy reducido, dados los instrumentos jurídicos utilizados y el segundo plano en que se sitúan los particulares. Únicamente en medida de estructuras agrícolas pueden darse casos.

1.2. LEGISLACION COMUNITARIA RELATIVA A MATERIAS DE DESARROLLO REGIONAL

La consecuencia obvia de esta aplicabilidad directa y primacía del derecho comunitario, y dadas las características de la CEE, es —en palabras de Ruiloba— que «la integración económica supranacional requiere una transferencia importante de competencias económicas que pueden estar en manos de las CCAA nacionales»¹⁴.

Los campos relacionados con la política de desarrollo regional en los que la CEE ha avanzado son los siguientes:

a) *Coordinación y limitación de las ayudas regionales de los estados*

En este campo la CEE ha distribuido en cuatro zonas el territorio comunitario, asignándoles un tope en las ayudas que pueden recibir en función de su desarrollo económico¹⁵. Los estados no solamente están obligados a respetar esta normativa, sino que además existe un riguroso mecanismo de control a través de la

¹² En este sentido ver PESCATORE, «L'effet des directives communautaires, une tentative de démythification». D., 1980, 176; LEITAO, A. R., «L'effet direct des directives: une mythification». *Revue Trimestrielle de Droit Européen*, 1981, págs. 425-441.

¹³ Un Estado no puede valerse de su incumplimiento en su favor contra un particular.

¹⁴ RUILOBA SANTANA, Eloy, *op. cit.*, pág. 399.

¹⁵ Regulado el régimen vigente en Comunicación de la Comisión al Consejo de 31 de diciembre de 1978, JOCE, C 31-3-79.

Comisión¹⁶. Las competencias comunitarias se extienden incluso hasta la determinación de las zonas susceptibles de recibir ayudas.

b) *Programación del desarrollo regional*

La CEE ha impuesto a los Estados la obligación de elaborar programas de desarrollo regional para las regiones beneficiarias de ayudas del Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER). Estos programas han sido elaborados siguiendo una metodología común elaborada por el comité de la política regional¹⁷.

c) *Ayudas directas del FEDER*

Este fondo, a partir de su reciente Reforma¹⁸ puede participar financieramente en programas nacionales de interés comunitario, programas comunitarios, proyectos y estudios. El carácter de este fondo es meramente complementario ya que exige que las acciones ayudables reciban ayudas nacionales.

d) *Acciones en zonas de montaña y áreas desfavorecidas*

Entre las acciones comunitarias de reforma de las Estructuras agrícolas ésta es la normativa con contenido más próximo a una política regional e incluso de medio ambiente. La delimitación de las áreas beneficiarias se realiza de un modo similar al de las ayudas regionales de los estados: mediante decisión comunitaria en base a las propuestas de los Estados y tras un proceso negociador con la Comisión¹⁹. Por el mecanismo legislativo elegido —directiva— los Estados tienen la posibilidad de adecuar el contenido de esta normativa a su realidad, siempre que respeten las bases mínimas fijadas en la directiva comunitaria.

e) *Acciones de reforma de las estructuras agrícolas*

La CEE ha desarrollado una política de estructuras agrícolas con importantes repercusiones en la política regional²⁰ y cuyas acciones principales, además de la citada directiva sobre regiones de montaña, son medidas en favor del agricultor, en favor de las explotaciones y en favor de la comercialización y transformación de productos agrícolas. La técnica legislativa utilizada es a menudo la de las directivas. Ello permite que los estados, y en su caso las regiones o estados federados, puedan realizar el desarrollo legislativo. Los estados tienen también la capacidad de proponer los proyectos de actuación y subvención al Fondo Europeo de Ordenación y Garantía Agrícola (FEOGA).

Esta normativa exige que los proyectos de los estados se adecúen a ella y para controlar su cumplimiento existe un procedimiento que exige la aprobación por la Comisión de los proyectos nacionales.

¹⁶ Una explicación más detallada sobre este mecanismo y sus repercusiones en nuestro país en BLASCO JAUREGUI, Jerónimo, «La política española de incentivos regionales ante el ingreso en las Comunidades Europeas. El caso de Aragón». *Congreso de Economía Aragonesa*, Zaragoza, 1984. (En prensa.)

¹⁷ JOCE, nº L 69 del 24-3-76.

¹⁸ Reglamento CEE 1787/84, de 19 de junio de 1984, FEDER (JOCE nº L, 169 de 28-6-84).

¹⁹ Ver directiva, nº 75/269 al 276 JOCE nº L, 128 de 19-5-1975. La delimitación de las zonas ayudables se encuentran en directivas nº 76/401, JOCE nº L, 108 de 26-4-76; 76/361 JOCE nº L, 225 de 16-4-76.

²⁰ Es interesante el informe de la Comisión «*Etude des effets regionaux de la politique agricole commune*». Bruxelles, 1981.

13. LAS COMUNIDADES AUTONOMAS Y EL DERECHO COMUNITARIO

El papel de las CCAA puede darse de dos modos distintos: participando en la toma de decisiones a nivel nacional o comunitario sobre política regional de la CEE y en la ejecución de dicha política.

1.3.1. Participación en la toma de decisiones comunitarias sobre política regional

El papel de las CCAA es reducido en este campo por el hecho de no ser sujetos de derecho internacional. Existen, sin embargo, algunas vías posibles.

1.3.1.1. *A nivel estatal*

Partiendo del hecho de que la adhesión en sí no presenta especiales problemas jurídicos, dado el texto del artículo 93 de la Constitución, veamos cuáles han sido las previsiones de los Estatutos de Autonomía en cuanto a la aplicación del derecho internacional.

Ocho Estatutos de Autonomía²¹ incluyen el derecho a ser informadas las CCAA en la elaboración de los tratados y convenios internacionales que les afecte. En el proyecto del Estatuto Vasco se preveía, incluso, que dicha Comunidad Autónoma sería «oída» en vez de «informada», pero dicha regulación fue eliminada en el texto definitivo. El Estatuto Canario en vigor (art. 45.2) habla del derecho a ser informada en negociaciones de vinculación de España a áreas o comunidades económicas supranacionales y a que se tenga en cuenta su régimen especial actual.

Este derecho a estar informadas ya se está ejerciendo durante la negociación a través de la Secretaría de Estado para las relaciones con las Comunidades Europeas.

A partir del momento de la adhesión es importante que esta relación se mantenga, e incluso se amplíe, dado que en Bruselas se van a negociar continuamente medidas que afectan a las CCAA en materia de su competencia. En el caso de la política regional esto es especialmente significativo, dado el volumen de competencias asignadas a las CCAA.

Otra vía estatal abierta a las CCAA para participar en la toma de decisiones comunitarias es el derecho reconocido en algunos Estatutos a solicitar al Gobierno la celebración de tratados. Este derecho sólo se recoge con amplitud y precisión en el Estatuto Aragonés (art. 40.1), ya que las otras cinco CCAA que recogen este derecho lo limitan a asuntos puntuales tales como: idioma, vínculos con comunidades emigradas e incluso con países con vínculos históricos²².

A nivel orgánico debería establecerse un cauce permanente de participación de las CCAA en las negociaciones y propuestas que el estado español desarrolle en las comunidad europeas tras nuestro ingreso.

Las posibilidades son múltiples, pero dada la peculiar estructura orgánica comunitaria entiendo que un sistema correcto podría ser el siguiente:

— Creación de una Comisión Consultiva de la Administración Central y las CCAA constituida al más alto nivel. Presidida por el Jefe del Gobierno podría estar

²¹ País Vasco (a. 20.5), Cataluña (a. 27.5), Andalucía (a. 23.1), Murcia (a. 12.2), Aragón (a. 40.1), Canarias (a. 37.1), Navarra (a. 68) y Madrid (a. 33.1).

²² Cataluña (a. 27.4), Galicia (a. 7.2 y 35.3), Andalucía (a. 23.3), Baleares (a. 8.2) y País Vasco (a. 6.5).

compuesta por: a) los ministros de Asuntos Exteriores, Administración Territorial, el Secretario de Estado para las Comunidades Europeas (si sigue existiendo o se transforma en ministerio) y el ministro de Economía y Hacienda. b) Por los ministros relacionados con los asuntos a tratar en el orden del día de cada reunión. c) Presidente de la Comisión Parlamentaria de la CEE (si sigue existiendo la actual de «seguimiento de las negociaciones» o se transforma); y d) los presidentes de las CCAA.

Esta Comisión, de características similares a la propuesta en Italia por la Comisión Giannini²³, se encargaría de estudiar las grandes líneas de la política del Gobierno en las Comunidades Europeas. Su carácter sería meramente consultivo.

— Utilizar las Comisiones sectoriales existentes para canalizar la información y las propuestas. Entiendo que sería más útil utilizar esta Comisión que crear órganos «ad hoc» por ser mecanismos ya existentes, aprobados por el Tribunal Constitucional en cuanto a su alcance, y por su carácter sectorial, que facilita que sea el propio ministerio que las preside quien sirva de cauce con el Consejo de las Comunidades Europeas (recordemos que en el Consejo asisten los ministros afectados por los temas a tratar).

En el caso de la política regional las propuestas e información podrían canalizarse a través de las Comisiones Sectoriales de Planificación Regional, de Agricultura y aquellas otras que se constituyan que abarquen las materias afectadas por las medidas de desarrollo regional.

Existen otras muchas vías posibles y en ese sentido es interesante tener en cuenta la experiencia italiana²⁴.

En todo caso no parece conveniente marginar a las CCAA en los asuntos relacionados con la CEE, ya que si se hiciera así —opina Ramiro Brotons—, las CCAA «no soportarían alegremente la recepción inmediata, la aplicación directa y la supremacía de las normas convencionales y, en su caso, de las resoluciones internacionales...»²⁵.

1.3.1.2. A nivel comunitario

El cauce directo CCAA-Comunidades Europeas es hoy casi inviable. La única vía existente en la actualidad es la de dirigirse al Comité de Política Regional de las Comunidades Europeas. En el reglamento de dicho Comité (artículo 5.2)²⁶, se establece la posibilidad de atender las opiniones escritas o verbales, de representantes de las regiones, si los miembros designados por los Estados lo consideran útil.

No existe ningún otro órgano comunitario donde las CCAA puedan estar presentes, salvo lo recogido en el proyecto de Programas Mediterráneos Integrados, donde se prevé la presencia de las autoridades regionales en el dispositivo operacional de gestión de estos programas, junto con una representación de la administración central y de la Comisión.

No existe ninguna vía de participación de las regiones en el Fondo Europeo de

²³ Una descripción más extensa de esta propuesta en: LORENZONI, Fabio, «Relaciones estado-regiones: el caso de las políticas comunitarias». *Revista trimestrale de Scienza della Amministrazione*, nº 2, Milán, 1980 (traducido en *Documentación Administrativa*, nº 192, dic. 1981).

²⁴ Sobre proyectos de órganos de este tipo ver GRASSI, Stefano, «Parlamento, gobierno, regiones y ejecución de las directivas comunitarias». *Le Regione*, nº 4, julio-agosto 1983, y FERRELLI, Nino, «La política regional de la CEE y participación en las regiones». *Le Regione*, nº 6, noviembre-diciembre 1979, págs. 509-520.

²⁵ RAMIRO BROTONS, Antonio, «La actividad exterior del Estado y las CCAA», en *Estudios sobre la Constitución Española de 1978*, Zaragoza, 1979, Ed. Pórtico, pág. 373.

²⁶ JOCE, nº L, 73 de 21-3-75.

Desarrollo Regional. A pesar de que los recientes proyectos de reforma de este Fondo incluían tímidas vías de participación de las regiones, el texto definitivo del nuevo reglamento²⁷ únicamente menciona implícitamente a las regiones al establecer la obligación de los Estados de elaborar los programas nacionales de interés comunitario «en colaboración con las autoridades u organismos afectados».

En el terreno de los proyectos podemos citar el nacido en la reciente «Conferencia de las Regiones de las CEE, España y Portugal» (celebrado en Estrasburgo en enero de 1984) de crear un Consejo de las Regiones de Europa, de alcance aún indeterminado. En este proceso está jugando un papel destacado Aragón, con la presencia del Presidente de la Diputación General de Aragón en el «Comité de Patronage», encargado de la elaboración de los Estatutos y de impulsar su creación.

Como conclusión diremos que no existen hoy vías reales de participación de las regiones en la Comunidad, y añadiremos que ello no es casual. Para la Comisión representaría esta participación regional una dificultad añadida al ya hoy difícil gobierno comunitario. La negociación y la búsqueda de consenso con más de cien órganos regionales es algo que no anima precisamente a la Comisión a ampliar los cauces existentes.

Tampoco los Estados, celosos guardianes de sus atribuciones en política exterior, tienen ninguna prisa por facilitar a las regiones su acceso a las Comunidades Europeas.

En el caso español, y aunque en un plano distinto (el del Consejo de Europa), es significativo que el estado español no haya ratificado el convenio-marco europeo sobre la cooperación transfronteriza de las colectividades o autoridades territoriales, abierto a la firma en Madrid el 21 de mayo de 1980 (y en vigor desde diciembre de 1981), que permitirá a las CCAA establecer convenios de cooperación transfronteriza con otras regiones europeas limítrofes²⁸.

En consecuencia, en la actualidad el acceso de las regiones a las decisiones comunitarias en materias que les afecten directamente se debe dar sobre todo a nivel nacional mediante las vías que se establezcan y también mediante la participación de las CCAA en la aplicación del derecho comunitario.

I.3.2. Participación de las Comunidades Autónomas en la aplicación del Derecho Comunitario

El ingreso de España en las Comunidades Europeas va a implicar, necesariamente, una pérdida de competencias estatales y regionales en multitud de materias, y entre ellas algunas de política regional.

En el caso de la política regional la política comunitaria no se ha desarrollado mucho aunque, tal y como vimos anteriormente, en ciertas materias relacionadas con el desarrollo regional la normativa comunitaria restringirá las competencias del Estado y las CCAA.

El que esta pérdida de competencias sea mayor o menor depende, en gran

²⁷ Artículo 11, Reglamento (CEE), nº 1787/84, de 19-6-84. Reglamento FEDER (JOCE, nº L, 169, de 28-6-84).

²⁸ Para un estudio más detallado de este convenio ver la ponencia titulada «Principios de cooperación y transfronteriza», de Antonio RAMIRO BROTONS, presentada a la Conferencia de las Regiones Pirenaicas, Jaca, junio 1982, y ALBIOL, Gloria, «Cooperación transfronteriza y unificación europea en el Convenio de Madrid de 21 de mayo de 1980», R.I.E., 1983, Vol. 10, nº 2, págs. 455-474.

manera, de que a las CCAA se les encomiende la *aplicación del derecho comunitario*.

La aplicación del derecho comunitario por las CCAA.

La regulación establecida en el artículo 93 de nuestra Constitución no prejuzga a quién va a corresponder esta ejecución, dado que al establecer que «corresponde a las Cortes Generales o al Gobierno, según los casos, la garantía del cumplimiento de los tratados y de las resoluciones emanadas de los organismos internacionales o supranacionales titulares de la cesión», únicamente están recogiendo el clásico principio de derecho internacional establecido en el artículo 27 de la Convención de Viena de que el Estado es el único sujeto de derecho internacional²⁹.

De esta forma la Constitución solamente indica que corresponde al Estado «la garantía» del cumplimiento de los tratados. Por ello está abierta la vía a que la ejecución de estos tratados o resoluciones de organismos internacionales corresponda a las CCAA en materias de su competencia.

La mayor parte de los Estatutos de Autonomía aprobaron cláusulas en que se asigna a las CCAA la ejecución de los tratados internacionales³⁰. Incluso el de Aragón habla expresamente en su artículo 40.2 también de «ejecución de actos normativos de organizaciones internacionales», en clara referencia al derecho comunitario.

Se plantea, sin embargo, el problema de que esta cláusula no fue establecida en los Estatutos de cinco CCAA (Galicia, Cantabria, Castilla-La Mancha, Navarra y Valencia). Ante esta situación caben dos interpretaciones distintas:

— Una primera interpretación es entender que en aplicación estricta del artículo 149.3 de la Constitución y al no haber sido asumidas por estos Estatutos dicha competencia, corresponde al Estado. En consecuencia la única vía que tienen ahora estas CCAA es la de recurrir a unas transferencias de competencias del Estado, mediante ley orgánica, aplicando el artículo 150.3 C.E.

— Una segunda interpretación es la de entender que aunque estas CCAA no incluyan en sus Estatutos esta cláusula de ejecución de tratados internacionales no por ello quedan excluidas de la ejecución del derecho comunitario que afecten a materias de su competencia. La razón es que el derecho comunitario no es derecho internacional en sentido clásico. El hecho de emanar de una organización internacional supranacional, el hecho de su primacía sobre el derecho interno y su aplicabilidad directa, le confieren un carácter «cuasi-federal»³¹. En consecuencia, para su ejecución deben respetarse los mismos criterios y el mismo reparto competencial que en el derecho interno.

A mi modo de ver esta segunda interpretación es la más correcta. Del contenido de algunos decretos de transferencias parece deducirse que el Gobierno no va a excluir de la ejecución del derecho comunitario a las CCAA que no han incluido la citada cláusula en sus Estatutos³².

²⁹ Convenio de Viena sobre el Derecho de los Tratados de 23 de mayo de 1969. España se adhirió por Instrumento de 2 de mayo de 1972 (Jefatura del Estado).

³⁰ Las CCAA que han incluido esta cláusula de ejecución de los tratados son: País Vasco (a. 20), Cataluña (a. 27.3), Andalucía (a. 23), Asturias (a. 12.6), Rioja (a. 58.2), Murcia (a. 12.2), Aragón (a. 40.2), Canarias (a. 37.2), Extremadura (a. 9.1), Islas Baleares (a. 12.1), Madrid (a. 33.2) y Castilla-León (a. 28.7).

³¹ Sobre la naturaleza jurídica de las Comunidades Europeas vid. MEDINA, Manuel, *La Comunidad Europea y sus principios constitucionales*, Ed. Tecnos, Madrid, 1974.

³² En este sentido el Real Decreto nº 2423/82, de 24 de julio sobre transferencias en materia de reforma y desarrollo agrario en el anexo I.C. establece que el Estado se reserva «g. Ejercer las relaciones internacionales en materia de

El Tribunal Constitucional en sentencia de 8 de julio de 1982³³ declaró constitucionales las cláusulas de ejecución de los tratados contenidos en los Estatutos de Autonomía, entendiéndolo que ellas son «lógica consecuencia de la organización territorial del Estado».

Por todo ello no parece que, llegado el momento de aplicar el derecho comunitario, se plantee en España el largo debate habido en Italia³⁴ y cuyo resultado final ha decantado el Tribunal Constitucional de dicho país al aceptar la ejecución regional del derecho comunitario —una vez que las leyes estatales de desarrollo legislativo de las directivas comunitarias autorizaron al Estado italiano a sustituir a las regiones en estas obligaciones, en caso de omisión o incumplimiento de éstas.

— Una vez que las CCAA se encarguen de la ejecución del derecho comunitario en las materias de su competencia se puede plantear, como en Italia, el problema de la necesidad de *mecanismos estatales que aseguren el cumplimiento de las CCAA en dicha ejecución*.

En nuestro país la Constitución recogió en el artículo 155 una cláusula inspirada en la «coerción federal» de la República Federal Alemana mediante la cual el Gobierno podrá adoptar medidas para obligar al cumplimiento forzoso a aquella Comunidad Autónoma «que no cumpliera las obligaciones que la Constitución u otras leyes le impongan».

El Tribunal Constitucional no permitió una extensión de las competencias estatales recogidas en el artículo 155 que las Cortes pretendieron realizar mediante la LOAPA. La sentencia del TC³⁵ acepta los requerimientos no obligatorios del Estado, pero limita los de carácter obligatorio para mantenerlos dentro de la naturaleza de actuación «excepcional» que le confiere el texto constitucional.

Esta limitación no supone, en modo alguno, que el Estado no pueda aplicar el artículo 155 C.E. en casos de graves incumplimientos regionales de las obligaciones comunitarias. A pesar de que se limite lo más posible su uso, el hecho mismo de su existencia puede ser de gran utilidad para el Estado, ya que sirve como última arma a esgrimir en sus negociaciones con la Comunidad incumplidora, haciendo más efectivos los requerimientos previos (a. 155.1 C.E.) e impulsando que estos conflictos se resuelvan por la vía de la negociación directa (Estado-CCAA)³⁶.

Por el contrario, no comparto la tesis de Plender³⁷ en el sentido de que el Estado puede sustituir a las CCAA en la aplicación del Derecho Comunitario en caso de incumplimiento de éstas. Esta interpretación —inspirada en la legislación italiana— supondría ampliar enormemente las facultades atribuidas al Estado en el art. 155 C.E. y sería contrario a la sentencia de la LOAPA.

En base a todo lo visto, *el desarrollo legislativo y la ejecución de las normas*

reformas y desarrollo agrarios..., sin perjuicio de la competencia de aquella (la Comunidad Autónoma) en orden a la ejecución en su ámbito territorial...».

³³ STC, nº 44/82, de 8 de julio. Otra sentencia del TC (nº 25/83, de 7 de abril) reafirmó indirectamente este mismo principio al establecer que «prima facie», «una competencia exclusiva... conlleva los poderes de ejecución de la legislación vigente».

³⁴ Para un estudio detallado del debate producido en Italia ver BASSANINI, Franco, «Autonomías territoriales y poderes comunitarios». *Le Regioni*, nº 1-2, Milán, 1980; CARETTI, Paolo, *Ordimento Comunitario e Autonomia Regionale*. Giuffrè, Milán, 1979; GRASSI, Stéfano, *op. cit.* FERRELLI, Nino, *op. cit.*

³⁵ STC, nº 76/83, de 5 de agosto (13).

³⁶ Para Franco BASSANINI y Paolo CARETTI, *op. cit.*, pág. 259, el derecho de sustitución de Estado en caso de incumplimiento regional fue introducido en Italia como elemento negociador y último recurso. Estos conflictos se resuelven en las numerosas instancias negociadoras, previas, creadas por el DPR. 616 de 1977.

³⁷ PLENDER, Richard, y PÉREZ SANTOS, J., *op. cit.* Civitas, 1984.

comunitarias relacionadas con la política regional podría llevarse a cabo en España siguiendo el esquema siguiente:

1.3.2.1. Reglamentos comunitarios

Los reglamentos comunitarios son directamente aplicables y así está recogido en el propio tratado de la CEE (artículo 189). No precisan —en principio— desarrollo legislativo, ni acto de recepción alguno. Su ejecución, al igual que en las directrices, estará asignada al Estado o a las CCAA según el reparto competencial vigente.

La jurisprudencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas ha mantenido una larga pugna con los Estados para limitar al máximo la posibilidad de desarrollo normativo ulterior, por los Estados de los reglamentos. En esta línea destacan las sentencias de dicho tribunal comunitario de 11 de febrero de 1971, de 7 de febrero de 1973 y de 17 de diciembre de 1970. En esta última sentencia se condiciona la amplitud de las normas reglamentarias estatales a la existencia de habilitaciones expresas contenidas en el reglamento comunitario. Si no existen dichas habilitaciones los Estados se limitarán a incorporar en sus normas reglamentarias únicamente los principios imprescindibles para llevar a la práctica el reglamento³⁸. De esta manera, y en base a este principio de «imprescindibilidad» es inadmisibles cualquier disposición complementaria que modifique el contenido del reglamento o dificulte su aplicación inmediata y uniforme. Tampoco caben alteraciones ulteriores del contenido normativo propio de los reglamentos³⁹.

Las CCAA deben evitar que el Estado, al dictar normas de aplicación de los reglamentos, utilice éstos para sustraer a las CCAA sus competencias ejecutivas. Esto ocurrió en Italia con el Decreto 13/1/78 sobre aplicación del Reglamento CEE número 355/1977, sobre transformación y comercialización de productos agrícolas. El Gobierno italiano en este Decreto atribuyó a los Organos Centrales la única actividad administrativa de ejecución de este Reglamento: la elaboración de los programas de inversión exigidos por la norma comunitaria.

En nuestro país y en materia de reforma de las estructuras agrícolas, los Decretos estatales de aplicación de reglamentos comunitarios se deben limitar, en todo caso, a dictar las directrices para la elaboración por las CCAA de los programas requeridos por la CEE.

1.3.2.2. Directivas comunitarias

En el supuesto —todavía poco frecuente— de directivas comunitarias que no precisen desarrollo legislativo, una solución que considero correcta para nuestro país, es la propuesta por Grassi para Italia en el sentido de que el Gobierno «se limite (en estas directivas) a invitar al Parlamento y a las regiones a tomar nota de su aplicación efectiva. Estarán así ambos en disposición de emitir normas de ejecución. En las materias de competencia regional y para aquellas normas de principio no susceptibles de posterior especificación en la legislación, la comunicación del Gobierno podrá efectuar un reenvío directo a la legislación regional»⁴⁰.

³⁸ Ver MONACO, R., *Il problema della completezza dei regolamenti comunitari*. Studi Mortati, I, 1977.

³⁹ Ver MUÑOZ MACHADO, Santiago, *El ordenamiento jurídico de la Comunidad Europea y la Constitución española*. Civitas, Madrid, 1980, págs. 110 a 112.

⁴⁰ GRASSI, Stefano, *op. cit.*, pág. 668.

Este planteamiento óptimo debe ser matizado por la sentencia 102/79 del TJCE que ha limitado el efecto directo de las directivas al exigir, en función de la seguridad jurídica, que sean tomadas por los Estados miembros disposiciones que equivalgan a las aplicables por el ordenamiento jurídico interno. Sin embargo, estas disposiciones podrán ser elaboradas por las propias CCAA si tienen competencias para ello.

El supuesto más común es el de *directivas que no son directamente aplicables*, y son de esta índole las que se han utilizado hasta la fecha para la política regional comunitaria (es el caso de las ayudas a zonas de montaña y zonas deprimidas, y las acciones de reforma de las estructuras agrícolas). Caben tres supuestos distintos:

1º) *Directivas sobre materias de exclusiva competencia de las CCAA*

Entiendo que esta hipótesis se dará en pocas ocasiones en materias de política regional, dada la reinterpretación del término «competencia exclusiva» que ha realizado el Tribunal Constitucional y que se ha plasmado en los Decretos de Transferencias.

En todo caso, en la aplicación de la normativa actual comunitaria relacionada con el desarrollo regional, esta hipótesis sólo podría darse en materia de reforma de estructuras agrícolas.

En estos supuestos entiendo que no debería existir ninguna ley de recepción estatal. Las CCAA serían las competentes para realizar el desarrollo normativo que precisan dichas directivas, de manera que se cumplan las exigencias de la citada sentencia Comisión/Bélgica.

En el caso de que algunas CCAA tuvieran competencias exclusivas y otras no, cabría una ley estatal que realizara el desarrollo legislativo de la directiva para las CCAA sin competencias exclusivas. El mecanismo legal más correcto sería una ley-marco.

En Italia sólo las regiones de estatuto especial fueron llamadas directamente a aplicar una directiva, con la única limitación de respetarla. Esta posibilidad sólo se dio —en materia de desarrollo regional— en la aplicación de la directiva número 268 de 1975 sobre agricultura de montaña y zonas deprimidas. La Ley Estatal (Ley 352 de 1976) de recepción de dicha directiva, estableció esta posibilidad únicamente para las regiones de Estatuto Especial, rechazándola para el resto.

El Tribunal Constitucional Italiano en sentencia 81/1977 en relación con la citada Ley 352/76 (Agricultura de Montaña) aceptó que las regiones de Estatuto especial sólo estuvieran vinculadas al contenido de la directiva y no a la Ley Estatal de Recepción.

Sin embargo, este modelo no es el seguido por el legislador italiano en la ley receptora de las directivas comunitarias de reforma de las estructuras agrícolas⁴¹ ni posteriormente por otra ley de recepción de otra directiva comunitaria⁴².

2º) *Directivas sobre materias de competencia concurrente del Estado y las CCAA*

En el caso de competencias concurrentes la técnica legislativa que puede utilizarse son las leyes-marco (o básicas) estatales (artículo 150.1 C.E.). Este mecanismo podría permitir un cierto margen de discrecionalidad a las CCAA, permitiéndoles utilizar sus competencias legislativas en la materia, siempre que respetasen el contenido considerado básico por la Ley Estatal.

⁴¹ Ley 153 de 1975 que aplica las directivas nº 159, 160 y 161 de 1972.

⁴² Ley 584 de 1977 que aplica la directiva nº 305 de 1971 sobre procedimientos de adjudicación de obras públicas.

En el campo del desarrollo regional español podría servir el modelo de regulación de las bases establecido por la ya citada Ley Estatal de Agricultura de Montaña (ver punto 1.3.g).

Cabe también que el Estado entienda que las bases de lo que, a su juicio, constituye el denominador común que debe darse en todo el ordenamiento en una determinada materia, ya viene recogido por la directiva comunitaria y que, en consecuencia, no sea precisa ninguna ley-marco estatal receptora. En este supuesto las CCAA aplicarían la directiva comunitaria mediante sus propias competencias legislativas sin más limitaciones que las del texto de la directiva comunitaria.

Entiendo que dada la naturaleza de las directivas comunitarias y el reparto competencial español, en materia de desarrollo regional, el mecanismo legislativo habitual puede ser éste último. Sólo en casos excepcionales sería aceptable que el Estado aprobara leyes de recepción (y siempre en el carácter de leyes-marco).

3º) *Directivas sobre materias de competencia exclusiva del Estado*

Es difícil que este tipo de directivas se puedan dar en materias relacionadas con el desarrollo regional, dadas las importantes competencias de las CCAA en este tema.

En estos supuestos, el mecanismo comúnmente utilizado por los Estados miembros de la CEE es el de Leyes Estatales Ordinarias. En casos de urgencia, por los plazos marcados por las directivas, no cabe excluir la utilización de Decretos-Ley⁴³.

La competencia de ejecución de las directivas se establecerá en cada supuesto en función del reparto competencial interno. En el caso de la política regional en casi todas las ocasiones serán las CCAA las encargadas de esta labor.

⁴³ S. MUÑOZ MACHADO, en *El ordenamiento jurídico de la Comunidad Europea...*, op. cit., insiste en la posibilidad de utilizar la vía de las delegaciones legislativas para cumplir con los plazos de las directivas.

Hacia un nuevo enfoque de la política regional de España

por Antonio Vázquez Barquero

La necesidad de cambiar la política regional y adecuarla a las condiciones políticas, económicas y sociales de los años ochenta es una tarea ineludible del Gobierno si se desea conseguir los objetivos finales (aumento del nivel de vida de las áreas de renta más baja y reducir las diferencias territoriales de renta). La actual política regional ha perdido el contacto con la realidad, tanto porque el entorno sobre el que se montó ha cambiado durante los años setenta como porque adolece de graves defectos al carecer de una estrategia realista, al haber generalizado los incentivos a la mayor parte del territorio y al realizarse sin la coordinación necesaria.

Es necesario, por tanto, definir la política regional en el nuevo contexto histórico, subsanando las limitaciones de la política regional clásica. Para ello, caben al menos tres alternativas: una, realizar una política territorial mínima, en que se privilegien las respuestas locales a los propios problemas y se actúe tan sólo de forma puntual; dos, replantear la política de incentivos adecuándola a la nueva realidad, pero manteniendo su estructura y conceptualización tradicional; tres, construir una política territorial dentro de una nueva estrategia en que lo decisivo sea resolver los problemas territoriales a través de programas específicamente diseñados para ello. En este artículo se sugiere la conveniencia de adoptar la tercera alternativa porque se considera más sencilla, más operativa y más ajustada a la realidad de los años ochenta.

1. LAS LIMITACIONES DE LA POLÍTICA REGIONAL EN ESPAÑA

De hecho, puede decirse que los incentivos regionales constituyen el instrumento clave de la «política regional» española¹. Sus orígenes se remontan a principios de los años sesenta y en concreto a las leyes de los Planes de Desarrollo Económico y Social (Polos de Desarrollo y Grandes Áreas de Expansión Industrial), la Ley de Industrias de Interés Preferente (zonas de Preferente Localización Industrial, Zonas de Preferente Localización Industrial Minera; Polígonos de Preferente Localización Industrial y Zonas de Preferente Localización

¹ Ver VÁZQUEZ BARQUERO (1983-B) para una evaluación de la política regional española en su conjunto.

Industrial Agraria), la Ley de Centros y Zonas de Interés Turístico Nacional y la de Zonas de Protección Artesana y de incentivos a los sectores industriales y servicios de zonas de ordenación y explotación agraria.

La política de incentivos tiene por objeto modificar indirectamente las decisiones de invertir a favor de las áreas desfavorecidas, promoviendo la importación de inversiones procedentes de las regiones con pleno empleo. Trata, por tanto, de influenciar la localización espacial de la industria con el fin de aumentar la renta y el empleo en áreas estratégicas para la política regional y, por tanto, para promover el desarrollo de las áreas deprimidas y reducir las diferencias de renta y empleo en el territorio. Los mecanismos para lograrlo son los incentivos fiscales y financieros, como subvenciones, bonificaciones fiscales, bonificaciones en tipos de interés o crédito oficial preferente.

La política de incentivos adolece de graves defectos reconocidos tanto en las instancias políticas como técnicas. Ante todo, en el caso español, carece de una estrategia de actuación que le permita ser operativa en la consecución de los objetivos finales, ya que no se conoce con precisión cuáles son los problemas territoriales ni se ha hecho un análisis de sus causas. Lo que no cabe duda es que los problemas territoriales no pueden reducirse hoy al dilema regiones ricas y regiones pobres, debido a que la crisis económica ha alterado el cuadro territorial. Es fácil identificar nuevas áreas problemas, como efecto de la desindustrialización, de la reconversión industrial, de la desurbanización de las áreas metropolitanas, en las que el paro aumenta en cantidades insospechadas hace una década.

En segundo lugar, la ausencia de un planteamiento general de la política regional y las crecientes presiones políticas procedentes de todos los ámbitos territoriales han llevado a una situación en que prácticamente todo el territorio nacional (Mata, 1983) se encuentra bajo la cobertura de algún instrumento de política territorial. En estas condiciones el impacto de las medidas de incentivos pierden fuerza no sólo porque el carácter discriminatorio de la política territorial queda muy reducido, sino principalmente porque el Asistencialismo del Estado se extiende a prácticamente todo el país, convirtiendo a la economía española en una economía subvencionada, lo cual produce efectos perniciosos para el impulso del sistema productivo y, por tanto, dificulta la consecución de los objetivos de la política territorial.

Además, la política de incentivos y desincentivos ha tenido un cierto éxito, tan sólo cuando la economía atravesaba por un período de expansión industrial con crecientes inversiones y cuando el pleno empleo se daba en las regiones más desarrolladas. La crisis económica ha cambiado la situación no sólo porque las tasas de inversión y de crecimiento se han reducido drásticamente, sino sobre todo porque la desindustrialización ha hecho desaparecer el horizonte del pleno empleo de todas las regiones. De ahí que la política de incentivos por sí sola tenga pocas posibilidades de atraer fácilmente recursos a las regiones atrasadas, ya que en las regiones industrializadas la oferta de mano de obra es amplia y la inversión se ha reducido sensiblemente. En todo caso la creación de nuevos empleos en las áreas deprimidas a través de la política de incentivos podría favorecer el mantenimiento de altas tasas de paro en las regiones más avanzadas.

Por último, la política de incentivos es poco eficaz porque no está coordinada con las políticas macroeconómicas y sectoriales. La política regional no es una mera política redistributiva, sino que es ante todo una política de apoyo al crecimiento de la economía nacional, ya que permite a las empresas localizar sus inversiones de la

forma más eficaz en el contexto nacional (evitando la congestión de determinadas áreas y utilizando mejor la infraestructura disponible). De ahí que las deficiencias en la gestión y la ausencia de coordinación de la política de incentivos con las demás políticas hayan supuesto un despilfarro de recursos.

En períodos como los actuales, en que las políticas monetaria y fiscal son restrictivas y aumenta el volumen de paro y en que la crisis y las políticas industriales alteran el mapa de actividad y desocupación, las políticas clásicas de incentivos parece que deberían ser revisadas con arreglo a la nueva realidad de la política económica. Hoy más que nunca se precisa de la coordinación de las políticas sectoriales y macroeconómicas con la política regional, si se desean realizar los objetivos de crecimiento y redistribución de la renta.

2. LAS CRISIS Y LA POLÍTICA REGIONAL

La ausencia de política regional en sentido estricto y las deficiencias de los instrumentos que el Gobierno utiliza para la acción territorial muestran por sí mismo la conveniencia de afrontar los problemas territoriales con mayor racionalidad. Pero, después de diez años de crisis económica y de los cambios institucionales que ha significado la puesta en marcha del Estado de las Autonomías, los problemas territoriales han adquirido nuevas dimensiones y características que hacen imprescindible la construcción de una verdadera política territorial adecuada a las necesidades de los años que corren².

La realidad económica, política y social de los años ochenta es un marco completamente diferente de aquel en el que se diseñaron los instrumentos de acción regional que se usan actualmente. La crisis económica ha alterado sustancialmente el mapa territorial español, dando una significación diferente a los problemas territoriales y, por tanto, invalidando en gran medida las acciones territoriales que se llevan a cabo en la actualidad. Por otro lado, la creación del Estado de las Autonomías redefine las competencias de los distintos ámbitos del Estado en política territorial, dando una mayor relevancia a la coordinación, prestación de servicios y redistribución en la Administración Central. Todo ello tiene un impacto directo sobre la política regional, principalmente en su operatividad y en su instrumentación.

Durante la última década la caída de la tasa de crecimiento, la inflación y el aumento del paro se han convertido en los problemas de preocupación prioritaria. La reducción del empleo en la industria manufacturera y su ampliación en los servicios son sin duda los indicadores que definen con más propiedad las nuevas coordenadas macroeconómicas del sistema económico. Es difícil establecer los factores determinantes de este fenómeno, pero pueden resumirse en los siguientes: un cambio de la estructura y del nivel de demanda de bienes de consumo duradero (con la tendencia a la saturación de la demanda de productos estandarizados y la ampliación de la de productos diferenciados), un cambio en la división internacional del trabajo (con la mayor competitividad de los países recientemente industrializados en productos industriales estandarizados y en los sectores básicos) y la

² Sobre las implicaciones de la crisis en España, ver VÁZQUEZ BARQUERO (1980) y VÁZQUEZ BARQUERO y HEBBERT (1984); sobre el impacto de la crisis en la política territorial, ver además REGIONAL STUDIES ASSOCIATION (1983) y WETTMAN y CICCIONI (1981), y sobre la política regional en España, ver VÁZQUEZ BARQUERO (1983 B).

aplicación de las nuevas tecnologías (automatización y robotización) a los procesos productivos y a la creación de nuevos productos.

Estas importantes transformaciones imponen la necesidad de ajustar la estructura productiva de la economía española mediante la racionalización de las producciones industriales y de la reconstrucción del tejido industrial. De ahí que el incremento de la producción industrial lleve aparejado la reducción del empleo, la utilización de trabajo menos cualificado en la industria y en definitiva la sustitución de trabajo por capital. Por otro lado, la introducción de nuevos productos y el cambio de procesos en la actividad industrial ofrece la posibilidad de regenerar y recuperar el tejido industrial. En todo caso, la introducción de las nuevas tecnologías en los servicios públicos y privados, la investigación en nuevos productos y métodos de producción, la ampliación de la gama de servicios productivos y el aumento de los servicios finales en los hábitos de consumo supone mayores oportunidades de empleo en nuevas empresas del sector terciario.

Estas profundas transformaciones en curso alteran completamente el problema regional, haciéndole perder su bipolaridad tradicional de décadas pasadas entre regiones desarrolladas y regiones subdesarrolladas. Por un lado, el desarrollo de la crisis tiene efectos negativos sobre la capacidad competitiva de ambos tipos de regiones, ya que la ventaja comparativa se ha alterado tanto frente a los países en desarrollo (en razón de los costes de mano de obra, costes ambientales y del suelo) como frente a las regiones avanzadas de países desarrollados (en razón de la aplicación de nuevas tecnologías a los productos).

Por otro lado, las áreas no metropolitanas han adquirido una nueva valoración en las últimas décadas a través de procesos como la descentralización productiva (de empresas multinacionales y multirregionales) y la industrialización endógena. Factores como la existencia de recursos físicos y ambientales sin utilizar, la disponibilidad de una estructura urbana desarrollada, el crecimiento y diferenciación del mercado de trabajo y la potencialidad de capacidad empresarial local suponen una reducción de los costes de producción que aprovechan tanto las empresas multirregionales y multinacionales como las empresas locales³. De ahí que en la actual reestructuración territorial de la actividad productiva los espacios no metropolitanos adquieran un valor estratégico para el ajuste a la crisis industrial. En este sentido conviene subrayar que la potencialidad de las áreas no metropolitanas es un hecho de primera magnitud, ya que al ser también la crisis intrasectorial, el cambio tecnológico opera más a nivel de productos y de mercado que de sectores, lo que confiere a las empresas individuales un mayor protagonismo en el ajuste industrial.

Finalmente, las áreas metropolitanas y las regiones desarrolladas comienzan a jugar un papel más dinámico en la creación de nuevos servicios aprovechando la dotación de mano de obra cualificada, la capacidad innovadora de algunas empresas, la concentración financiera y administrativa y el ambiente general de actividad. La ampliación del proceso de desindustrialización de las áreas metropolitanas tiende a ser suplido por una ampliación de las empresas en el sector servicios.

La crisis, finalmente, ha tenido un impacto negativo en la percepción del Gobierno sobre la necesidad de cambiar y desarrollar la política regional. Por un lado, durante los últimos diez años los sucesivos gobiernos fijan su atención principalmente en los aspectos macroeconómicos de la crisis. De ahí que desde el

³ Ver VAZQUEZ BARQUERO (1983-A) sobre industrialización endógena y nueva valoración del espacio rural en España.

punto de vista estratégico su preocupación se centre en la generación de empleo y crecimiento, sin importarles ni el impacto espacial de sus actuaciones ni que se refuercen los mecanismos desequilibradores. Las políticas sectoriales y sobre todo la política industrial han vuelto a adquirir el papel prioritario en la asignación de los recursos igual que el que tenían en los años del desarrollo.

Además, en los últimos años la preocupación por el incremento del gasto y del déficit público ha ido en aumento, como consecuencia de las altas tasas de inflación que la economía española ha tenido que soportar y de la reducción de la inversión privada. La crisis, por otro lado, ha replanteado el papel del Estado en la política asistencial debido tanto a que los recursos disponibles son limitados como a que el peso del sector público en la vida económica requieren instituciones flexibles y modernas que garanticen la buena administración de los recursos. Todo ello ha producido un cambio en la consideración de la política regional y una congelación de los fondos asignados para la acción regional, pues se percibe como la versión espacial de las políticas Keynesianas.

Por último, la construcción del Estado de las Autonomías abre una nueva área de incertidumbres y de problemas en la percepción que el Gobierno tiene de la política regional. Actualmente se está en un proceso de consolidación del nuevo Estado, por lo que la definición real de las competencias y la coordinación de las actuaciones de las distintas instancias administrativas aún no han entrado en una fase de madurez. De ello se resiente la política regional, puesto que es necesario encontrar los canales de coordinación de las acciones de todas las instancias que tienen competencias sobre el territorio para recobrar la eficacia de la política regional.

3. LOS PROBLEMAS TERRITORIALES EN LOS OCHENTA

Como acabamos de ver después de más de una década de crisis económica, los problemas territoriales se han ampliado. Junto a la debilidad tradicional de ciertas áreas como las zonas de montaña y las zonas rurales, la crisis nos ha traído nuevos hechos como la desindustrialización en las áreas desarrolladas, la iniciación de procesos de desurbanización, principalmente en las grandes ciudades, la relocalización progresiva de la estructura productiva (industria y servicios) en el territorio y la degradación de algunas zonas principalmente en las áreas turísticas. No se ha hecho aún un inventario de los problemas territoriales actuales, pero se sabe que tanto ellos como los factores que los condicionan han ido definiéndose en la última década y son diferentes a los de los años sesenta.

La desertización de las áreas rurales y de montaña se ha ido operando progresivamente en los últimos decenios. No se trata sólo de que las fuerzas de mercado hayan propiciado la emigración de la población de estas áreas hacia las ciudades y el litoral durante el período de desarrollo, sino de que la política agraria, la política industrial y la política de transportes e infraestructura han potenciado este proceso «espontáneo» al privilegiar durante los últimos veinte años cultivos, actividades productivas y localizaciones alternativas. Los problemas actuales son diferentes de los de hace dos décadas, ya que la fragilidad de estas áreas no se debe sólo a que no se ha desarrollado una política territorial, que les aportara las infraestructuras, principalmente de comunicaciones, que les faltaban y no promoviera su desarrollo, sino también a que sus producciones han adquirido una menor

valoración en la sociedad en que vivimos y a que su capital humano se ha descalificado progresivamente. Además, las áreas de montaña sufren problemas adicionales debidos a la degradación ecológica y al impacto negativo que el turismo ejerce sobre ellas.

El declive industrial de las regiones de industrialización antigua ha sido persistente en la última década, como consecuencia de la caída de la competitividad y de los bajos beneficios de las empresas, que impidieron la realización de nuevas inversiones y la creación de nuevos empleos. La caída del empleo industrial, unido al aumento de la oferta de mano de obra, no pudo ser absorbido por los servicios en expansión, produciendo un crecimiento continuo del paro. El colapso industrial afecta principalmente a las áreas más desarrolladas y a las áreas urbanas, en donde se localizan las industrias siderúrgicas, textil y de transformados metálicos. El problema es no sólo que la disminución del empleo se convierte en paro al no ser posible la emigración, sino sobre todo a que el proceso de desindustrialización tiene un carácter estructural marcado que hace que la pérdida de empleos de la mayor parte de las empresas sea permanente hasta que se reactive el nuevo proceso de crecimiento con una nueva estructuración productiva.

Los nuevos problemas de las áreas urbanas y las áreas metropolitanas contribuyen a complicar aún más el cuadro territorial. Desde principios de los años ochenta se atisban cambios importantes en el proceso de urbanización. La desindustrialización, el aumento de la renta del suelo y de los salarios y la caída de los beneficios han desanimado la localización de nuevas actividades en las ciudades, al mismo tiempo que la descentralización de actividades productivas comienza a valorar más las localizaciones en áreas rurales (no metropolitanas, cuando menos). Junto al aumento del paro urbano se produce un deterioro de ciertos barrios en los que se localizaban las industrias tradicionales.

Por otro lado, las transformaciones locacionales en curso apuntan a la definición de un proceso en que la estructura jerárquica de ciudades que caracterizaba a los años sesenta se disuelve progresivamente en una organización multipolar en que ciudades menores son capaces de ofrecer los servicios necesarios y en que la estructura productiva está cada vez más difundida en el territorio regional. Pero, al mismo tiempo, la progresiva expansión de las nuevas empresas de servicios convierte a pocas áreas metropolitanas (Madrid y Barcelona, claramente) y a su zona de apoyo en el soporte espacial de los sectores más dinámicos en la salida de la crisis. De esta forma, los desajustes interregionales que se han producido en las últimas décadas debidos a la afluencia de mano de obra a las áreas metropolitanas adquieren una nueva forma con el nuevo proceso de difusión territorial de las industrias y de los servicios.

Los problemas litorales se han multiplicado en las últimas décadas como efecto de la crisis y de la presión de la población sobre las zonas costeras. Por un lado, la competitividad internacional, la caída y/o modificación de la demanda y la lucha en los precios han tenido un impacto negativo sobre actividades productivas como la construcción naval, la pesca y los transportes marítimos, ampliando el paro en áreas litorales y sumiendo en la incertidumbre a núcleos importantes de población. Por otro lado, la urbanización incontrolada de las zonas turísticas y la concentración excesiva de población comprometen el equilibrio ecológico, los recursos naturales y culturales de muchas áreas de nuestro litoral y arriesgan incluso su potencial turístico. De esta forma los problemas territoriales en nuestro litoral son cada vez más

graves y frecuentemente se añaden a procesos de desindustrialización y de deterioro urbano.

Finalmente, en las últimas décadas se han ampliado procesos de desarrollo local endógeno, principalmente en áreas rurales y, en cualquier caso, en áreas no metropolitanas, que han contribuido a mantener el empleo y, en ocasiones, a detener el proceso de desertización característico de las últimas décadas. Estos procesos se han caracterizado por el aprovechamiento de los recursos locales y su integración en el medio rural, aunque también por el uso de prácticas de dirección, de empleo, comercio y financiación que tocan el umbral de lo ilegal. Frente a las ventajas que estos procesos significan al contribuir al aumento del empleo, la mejora del nivel de vida y la estabilización del ciclo productivo, se observan importantes problemas en los servicios reales y financieros debidos a la discriminación a la que han sido sometidos durante décadas por las políticas económicas y a la necesidad de ajustar continuamente sus estructuras productivas ante los cambios tecnológicos y de la demanda. Estos procesos, sin embargo, muestran que existe una potencialidad económica no suficientemente aprovechada en las áreas rurales y urbanas, cuya dinamización ha de ser uno de los objetivos de los años ochenta.

4. ESTRATEGIA PARA UNA NUEVA POLÍTICA REGIONAL

La gravedad y heterogeneidad de los problemas territoriales aconsejan un cambio en la estrategia de la política regional. La reducción de los diferenciales de nivel de vida, de actividad y de paro entre las regiones sigue siendo un objetivo válido de la política regional, pero deberían de enmarcarse dentro de los objetivos finales de la política económica y social. Se trata de que la política regional contribuya a la reconstrucción de la economía española resolviendo los problemas territoriales a través de la potenciación de sus propias capacidades. El tratamiento de estos problemas y las ayudas que desde las instancias públicas puedan ofrecerse han de orientarse a conseguir dinamizar el potencial endógeno a nivel local y regional. Por ello, los mecanismos del proceso de ordenación del territorio han de impulsarse desde el mismo territorio, a través de medidas adecuadas a las necesidades específicas de cada actividad productiva, de cada empresa y de cada asentamiento y en definitiva de cada problema territorial a resolver.

La transformación de la política pasa necesariamente, por tanto, por la asociación de las iniciativas implicadas y de las Comunidades Autónomas al proceso de diseño, formulación y seguimiento de la política regional. La importancia de la aproximación local y regional emana tanto del nuevo enfoque de la estrategia como del cambio institucional que representa el Estado de las Autonomías. La diversidad de los problemas de cada territorio, unido a la relevancia que se le asigna a la potenciación de las capacidades del territorio en la reconstrucción de la economía, requieren una participación activa a nivel local. Por otro lado, las Comunidades Autónomas no sólo deben de ser requeridas porque han adquirido competencias en los temas de ordenación del territorio, sino, principalmente, porque son un interlocutor adecuado en la realización de la nueva política regional, ya que necesariamente ellas realizan la política intrarregional.

Tradicionalmente, las políticas de incentivos han tratado de dinamizar las actividades industriales, subsidiando a aquellas empresas manufactureras que permitían el aumento de la producción y del empleo. En estos momentos la política

regional debe de dar un paso adelante ampliando su ámbito de acción a las actividades de servicios, principalmente de servicios intermedios que se prestan a las empresas industriales en campos como nuevas tecnologías, informatización y proceso de datos, comunicaciones e incluso de servicios de infraestructura. Las razones son múltiples. Por un lado, los servicios tienen una decisiva importancia estratégica en el proceso de cambio estructural en curso; por otro lado, si se pretende dinamizar los procesos de desarrollo endógeno es preciso suplir una de sus principales deficiencias como es la carencia de servicios reales; finalmente, es conveniente diversificar las actividades productivas de las áreas problema impulsando actividades modernas.

Por último, la coordinación de todas las actuaciones que inciden sobre el territorio es uno de los pilares básicos de la nueva política regional. Por un lado, la Administración Central es competente en la solución de los problemas territoriales no sólo porque se trata de medidas que tienen un carácter redistributivo, sino también porque se trata en última instancia de reconstruir la economía nacional. Como se ha indicado más arriba, los factores que explican los actuales problemas territoriales son múltiples, por lo que su solución requiere la coordinación de políticas sectoriales a través de programas integrados de intervenciones específicas. En este aspecto, conviene señalar que los problemas territoriales están ligados entre sí, lo que exige una estrecha coordinación de las políticas territoriales con la política de infraestructuras, política industrial y política de empleo, si se desea ser eficaces en su solución.

Por otro lado, la animación de la capacidad endógena local con nuevas empresas, nuevas tecnologías, nuevas producciones y servicios, a través de estrategias realistas de reindustrialización, requiere la coordinación de las diferentes formas de asistencia que las administraciones e instituciones locales, regionales y centrales puedan dar. Finalmente, toda una política orientada a reconstruir el tejido industrial y de servicios de las áreas-problema exige que las Comunidades Autónomas expliciten sus estrategias a través de los programas regionales y que éstos se coordinen con los programas de la Administración Central. Por ello, el planteamiento que aquí se hace de la política regional pasa por la integración de las Comunidades Autónomas en su elaboración y ejecución y, en definitiva, aboga por la planificación a nivel del Estado. De ahí que la estrategia general de la nueva política regional pasa por la integración de las Comunidades Autónomas en su elaboración y ejecución.

5. LA POLÍTICA TERRITORIAL POR PROGRAMAS

El punto de partida de la nueva política regional⁴ sería la identificación de un problema territorial, grave y generalizado especialmente. A partir de la conceptualización y análisis de cada problema puede definirse con precisión cuál es la política adecuada para su solución, delimitar las áreas en las que el problema cobra intensidad, depurar los instrumentos idóneos en cada caso y, en suma, definir el programa general de actuación. En función de las referencias hechas anteriormente, pueden diferenciarse los siguientes programas prioritarios:

⁴ Para una discusión de las alternativas de política regional, ver VÁZQUEZ BARQUERO (1983-B).

- Programa de zonas deprimidas.
- Programa de zonas de montaña.
- Programa de zonas de urgente industrialización.
- Programa de áreas urbanas con gran deterioro.
- Programa de áreas litorales en peligro.
- Programa de desarrollo local.

Cada uno de estos programas puede abordarse separadamente. En cada tema, la delimitación del área-problema, la duración de las actuaciones, la selección de los proyectos, los instrumentos a utilizar varían considerablemente. En todo caso, cada programa ha de tener unos objetivos instrumentales y acciones a través de los que actúan los instrumentos de ayuda. Precisamente, mediante ellos se transforma el carácter territorial del programa en sus componentes sectoriales (pequeñas empresas, nuevas tecnologías, infraestructuras y comunicaciones, etc.).

Las ventajas de la política regional por programas son considerables. En primer lugar, obvia la mayor parte de las dificultades de la política clásica de incentivos, al disponer de un análisis de los problemas territoriales concretos, al hacer posible la delimitación espacial del área-problema, al permitir una instrumentación adecuada a la solución de los problemas.

Además, con este enfoque, la política territorial se hace más flexible. Por un lado, el conjunto de programas es abierto y renovable en el sentido de que en todo momento es posible iniciar o cerrar un programa si se conoce suficientemente una nueva problemática territorial o si las actuaciones realizadas han permitido alcanzar los objetivos previamente diseñados. Por otro lado, el orden de preferencia en la realización de los programas y la cuantía de las inversiones pueden alterarse en función de las condiciones financieras y de los criterios políticos de cada momento. Por último, el seguimiento de los programas puede sugerir cambios y ajustes en la instrumentación elegida.

Finalmente, la política regional se hace más operativa no sólo porque los objetivos finales (aumento del empleo y del nivel de vida en las áreas-problema) pueden ser alcanzados con más facilidad a través de los objetivos y de las actuaciones que cada programa incorpora, sino también porque es posible diseñar programas que requieren acciones coordinadas de los diferentes ámbitos y sectores de la Administración del Estado. Los programas pueden, por tanto, incorporar actuaciones de distintos Ministerios, de las Comunidades Autónomas y de la Administración Local.

BIBLIOGRAFIA

- CEE (1983): *Proposal for a Council regulation, amending Regulation (EEC) establishing a European Regional Development Fund*, nº 724/75. COM (83) 649. Bruselas, 18 de noviembre de 1983.
- CEE (1984): *Principaux reglements et decisions du Conseil des Communautés européennes sur politique regional*. XVI/89/84. Bruselas, marzo de 1984.
- MARTIN, R. L., y HODGE, J. S. C. (1983): «The reconstruction of British regional policy». *Environment and Planning: Government and policy*. Vol. 1, págs. 133-152 y 317-340.
- MATA, J. E. (1983): «Las peculiaridades de la política regional española». *Economía Industrial*, nº 1. Nueva Serie.

- QUEVIT, M. (1983): *La politique regional des pays membres de la CEE. Les relations entre les niveaux communauteurs, national et regional*. Mimiografiado. Universidad de Lovaina y Universidad Menéndez Pelayo (Seminario de Política Industrial Regional en España).
- REGIONAL STUDIES ASSOCIATION (1983): *Report of an Inquiry into Regional Problems in the United Kingdom*. Geo books. Norwich.
- SÁEZ DE BURUAGA, G. (1981): «Hacia una nueva política regional en España» en *La España de las Autonomías*. Espasa-Calpe. Madrid.
- VÁZQUEZ BARQUERO, A. (1980): «Los países de la Europa del Sur ante la nueva revolución industrial». *Papeles de Economía*, nº 5.
- VÁZQUEZ BARQUERO, A. (1983-A): *Industrialization in rural areas. The Spanish case*. OECD Intergovernmental Meeting. Senigallia (Italia), 7-10 de junio de 1983.
- VÁZQUEZ BARQUERO, A. (1983-B): «Los programas territoriales, nuevo enfoque de la política regional de España». A aparecer en el nº 11-12 de *Estudios Territoriales*. Madrid.
- VÁZQUEZ BARQUERO, A. (1984): «La reconstrucción de la política regional». 5 Días. 2 y 3 de marzo.
- VÁZQUEZ BARQUERO, A. y HEBBERT, M. (1984): «Spain: Economy and State in transition», en *Uneven Development in Southern Europe*. Hethuen, Londres (a aparecer).

Los modelos sistémicos de planificación regional: una evaluación crítica

por Xosé María Mella Márques

INTRODUCCION

En lo que concierne a la planificación de las economías regionales, el enfoque de sistemas resulta particularmente interesante. En efecto, una visión sistémica de los planes permite ver a éstos —de acuerdo con los estudios de Reif¹, McLoughlin² y Chadwick³— como un proceso dinámico (en contraposición a los métodos estáticos tradicionales) en el que cualquier variación introducida en el sistema se analiza y se evalúa con ayuda de modelos. En otras palabras, la perspectiva de sistemas permite abordar el proceso de planificación como un proceso cíclico continuo, paralelo al mundo real, que nos facilita el conocimiento de la evolución y los cambios posibles del sistema, detectarlos antes de que se produzcan y, en consecuencia, evaluarlos; es decir, se concibe la planificación o planeamiento como un proceso o actividad que prevé el futuro hacia el que está orientado, en función de unas metas y objetivos.

Desde este punto de vista, será muy importante la característica «holística» de un sistema; esto es, dado un objetivo de la planificación, los subsistemas relevantes para el logro de tal objetivo deben ser representados en una perspectiva integral o global que tenga en cuenta el contexto en que se realiza.

Este requerimiento está estrechamente asociado al reconocimiento de la importancia de los bucles de realimentación que determinan el comportamiento dentro y entre los subsistemas. Así, Forrester afirma que la definición de un sistema de «feedback» no es «intrínseco a un conjunto particular de partes, sino dependiente del punto de vista de los observadores que definen el propósito del sistema»⁴.

En otras palabras, los modelos de sistemas permiten que la planificación sea un proceso abierto, que genera formas diversas de autorregulación y autoadaptación, a través del continuo intercambio de energía o información con el entorno al que

¹ Véase REIF, B., *Modelos en la planificación de ciudades y regiones*. I.E.A.L. Madrid, 1978, págs. 93-104.

² MCLOUGHLIN, B. J., *Urban and Regional Planning A systems approach*. Faber and Faver, 1970, págs. 231-262. Versión española con el título *Planificación urbana y regional. Un enfoque de sistemas*. I.E.A.L. Madrid, 1971. Véase también por su interés el libro, recientemente publicado, de HEALEY, P.; MCDUGALL, G., y THOMAS, M. J., *Planning theory. Prospects for the 1980'S*. Pergamon Press, Oxford, 1982.

³ CHADWICK, G., *A systems view of planning*. Pergamon Press, 2.ª Ed., Oxford, 1978, págs. 63-82.

⁴ FORRESTER, J. W., *Principles of systems*. Wright-Allen Press, 1968, págs. 1-6.

transforma. Por consiguiente, la planificación abierta alcanza la estabilidad dinámica por medio del logro de los objetivos definidos; sensu contrario, la planificación tradicional o «cerrada» alcanza una estabilidad dinámica sólo parcialmente, pues los objetivos son concebidos fuera del modelo.

Pues bien, el objeto del presente trabajo es examinar el grado en que la metodología sistémica desarrolla sus virtualidades en los modelos de planificación regional y efectuar una evaluación crítica de los mismos.

MODELO DE HAMILTON

Este modelo es producto del encargo que diez compañías eléctricas locales hicieron, en el año 1962, al «Batelle Memorial Institute» para estudiar el papel y la importancia de los recursos hidrológicos del río Susquehanna en el desarrollo económico de la región.

El modelo⁵ fue ideado con un doble objetivo: ayudar a la formulación de planes de desarrollo y simular los efectos de decisiones políticas alternativas. Una finalidad adicional del estudio fue la consideración de métodos alternativos de construcción de modelos que podrían ser usados para el logro de aquellos objetivos y desarrollar el más útil de entre ellos.

La elección de la metodología de dinámica de sistemas se justificó por su particular adecuación al fenómeno regional, caracterizado por relaciones complejas, variables de carácter dinámico e interacciones en «feedback» entre ellas. Además, en palabras de Hamilton⁶, «de los métodos cuantitativos disponibles, en general, el enfoque de simulación es el que establece menos restricciones para la representación del problema».

Los límites de la cuenca del río fueron definidos en función de los propósitos del modelo, sujetos a la restricción de mantenimiento de una región económica homogénea. En 1960, el área tenía una población de 5,2 millones de habitantes. Se delimitaron ocho subregiones homogéneas o uniformes para las distintas variables definidas en ellas, cada una con sus mercados de trabajo y áreas comerciales relativamente independientes. La representación de las ocho subregiones se realiza por medio de ocho submodelos de estructura idéntica. Los principales sectores de cada submodelo y las relaciones entre ellos se muestran en el diagrama causal de la figura 1.

Los sectores *demográfico* y de *empleo*, que son los más importantes, están interrelacionados por bucles de realimentación. Los dos están bastante desagregados. La población se divide en seis grupos de edad, cada uno afectado por los nacimientos, defunciones y migraciones; sin embargo, no se distingue la población por sexos. La población en edad de trabajar proporciona la fuerza del trabajo, el tamaño de la cual está determinado por la aplicación de las tasas de participación de la fuerza de trabajo; estas tasas, a su vez, son determinadas por las tasas de desempleo. Las tasas de desempleo influyen también sobre la emigración.

La *actividad económica* se representa por medio del empleo, como forma alternativa, ante la dificultad de medir aquélla en términos de renta o valor añadido.

⁵ HAMILTON, H. R., et al., *System simulation for regional analysis: an application to river-basin planning*. M.I.T. Press, 1969, págs. 125 y ss. Véase un breve resumen en ARACIL, J., *Introducción a la dinámica de sistemas*. Alianza Universidad, 1978, págs. 282-287.

⁶ HAMILTON, H. R., et al., *op. cit.*, pág. 92.

El empleo se desagrega en doce categorías, cada una de las cuales está incluida en uno de los dos tipos de industria, definidos de acuerdo con la teoría de la base económica, de exportación o de servicios.

Las *industrias de exportación* crecen en función de la demanda de consumo exterior a la región y de la atracción relativa de las subregiones. Son clasificadas en cuatro grupos homogéneos: agricultura, minería, producción y proceso. La atracción relativa depende de la accesibilidad a los mercados y de las tasas salariales locales. Las tasas salariales decrecen con el incremento del desempleo y crecen en proporción al incremento del empleo de las industrias de exportación.

Las *industrias de servicios* proveen bienes y servicios para la propia región. Estas pueden clasificarse en dos tipos: las que ofrecen servicios a las industrias de exportación y las que los ofrecen a la población. El empleo en estas industrias depende de los niveles de población.

El *sector hidrológico* estudia el papel que el agua juega en el contexto de la economía regional. Se trata tanto el volumen del agua como su calidad a través de

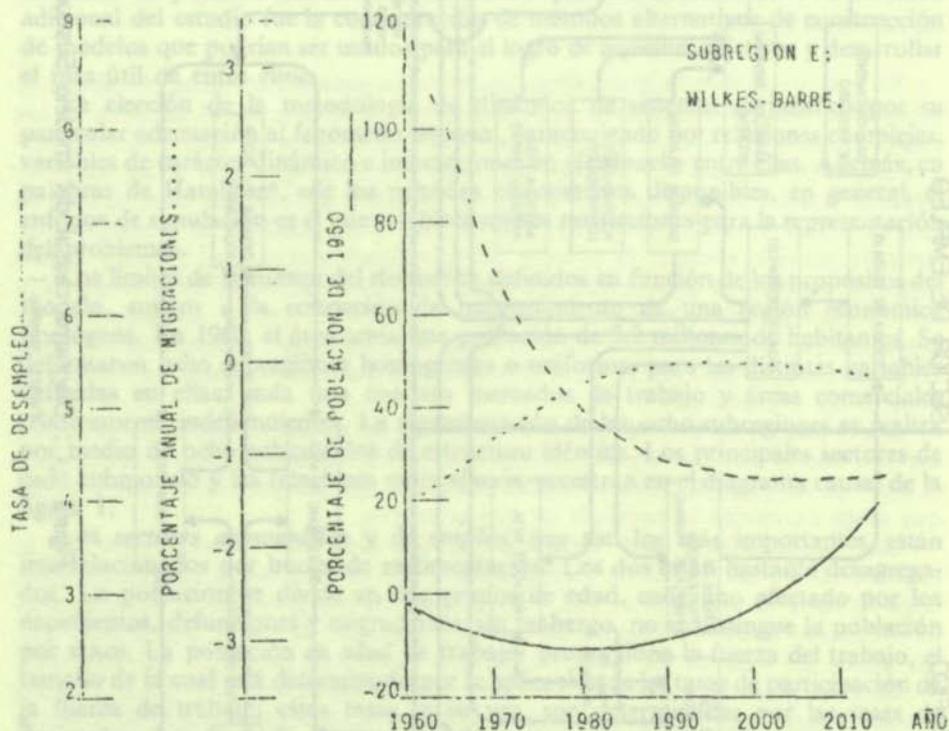


FIGURA 2: INTERACCIONES DINAMICAS EN UNA SUBREGION

FUENTE : HAMILTON (8)

* *Ibíd.*, pág. 132.

cada una de las subregiones, teniendo en cuenta la demanda de consumo de los residentes y empresas de cada zona, como los efectos contaminantes.

El sector de ingresos transfiere pagos a los salarios derivados del sector de empleo.

El sector hidrológico y el sector de ingresos no tienen bucles de realimentación entre ellos.

El modelo resultó valioso y fue utilizado por sus patrocinadores para la formulación de diferentes estrategias políticas.

1) Proyecciones con un horizonte temporal de cincuenta años. Las proyecciones proporcionaron información sobre población, empleo, migraciones, tasas de desempleo y niveles de renta per cápita. El output gráfico del DYNAMO se muestra en la figura 2, que es un ejemplo de las proyecciones realizadas para una de las subregiones.

2) Análisis del impacto de tres sistemas alternativos de uso del río. El modelo fue usado para los análisis de sensibilidad de los tres programas y el output obtenido ayudó a la elección del más apropiado.

3) Definición y estudio del papel del agua en el desarrollo de la economía local. El modelo se utilizó para comprobar el estado de los recursos hidrológicos, tanto en su conjunto como en determinados puntos críticos o con problemas, bajo una amplia variedad de supuestos relativos al crecimiento económico, a las tasas de consumo de agua y a su calidad.

MODELO DE KENT

Este modelo ha sido desarrollado para la Comisión de Planificación del condado de Kent, en Michigan (EE.UU.). Aunque la documentación disponible no explica los objetivos del modelo, éstos pueden ser deducidos de la siguiente frase: «este artículo describe un modelo de desarrollo para la previsión económica y de población y responde a las necesidades de flexibilidad, corrección, rapidez y bajo costo»⁹.

La región fue definida como un área administrativa, bajo la responsabilidad de la Comisión de Planificación. Dicha área tenía en 1965 una población de 387.000 habitantes.

El diagrama causal —figura 3— muestra que los principales sectores del modelo son la población y el empleo. El modelo se concentra en la «interacción continua a través de la cual las oportunidades de empleo afectan al tamaño y a la composición de la fuerza de trabajo; y la fuerza de trabajo, a su vez, afecta a la creación o eliminación de empleo»¹⁰.

Esta «interacción continua» es explícitamente tratada por tres bucles de realimentación:

- La disponibilidad de trabajo afecta a la creación de empleo.
- La disponibilidad o escasez de empleo influye sobre la emigración y afecta al tamaño de la población y, por consiguiente, a la fuerza de trabajo.
- La disponibilidad de empleo en ciertas categorías ocupacionales afecta a la

⁹ SWANSON, C. V., y WALDMANN, R. J., «A simulation model of economic growth dynamics». *Journal of American Institute of Planners*, septiembre 1970.

¹⁰ *Ibid.*

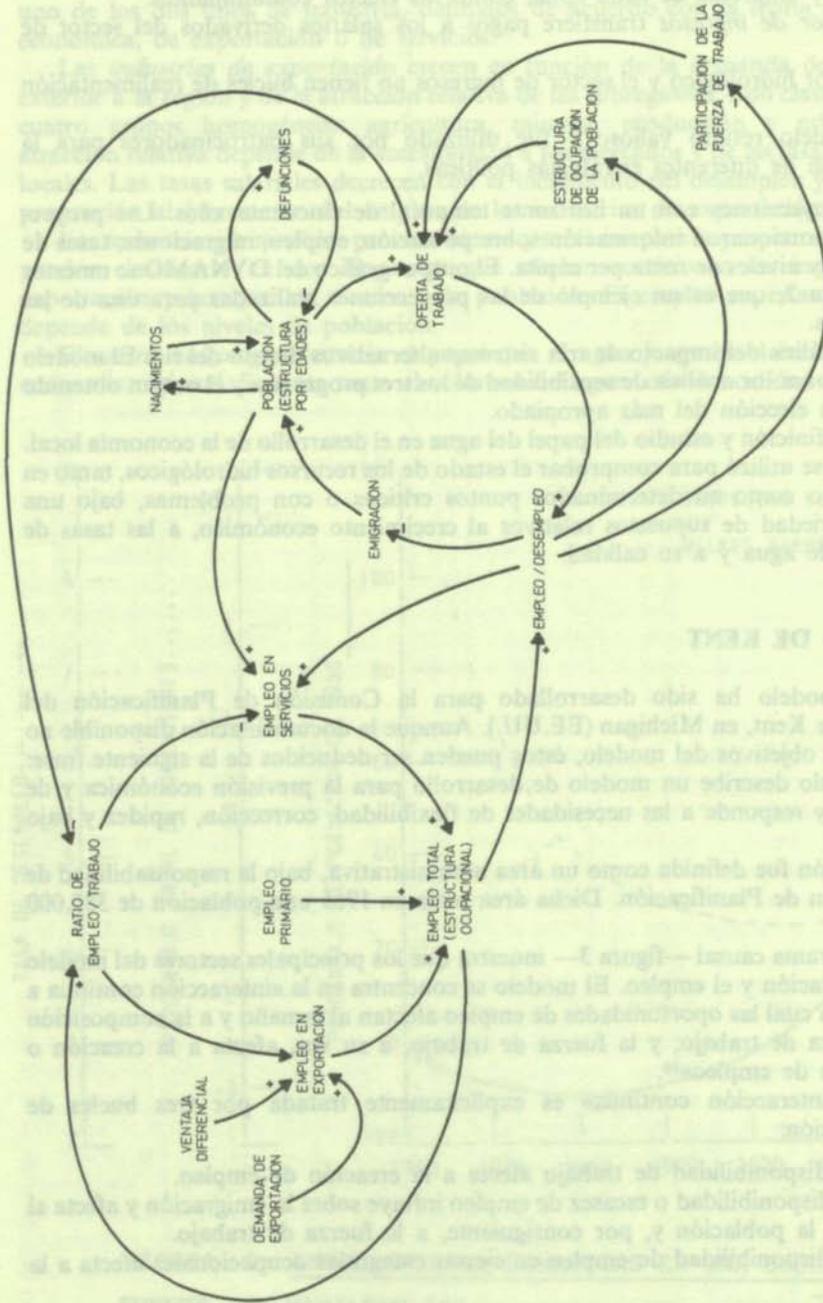


Figura 3 : Diagrama causal del modelo de Kent.

FUENTE: Swanson y Waldmann, (11)

11 Ibid.

composición de la fuerza de trabajo por influencia en los cambios inter-ocupacionales.

La *población* se desagrega en 15 grupos de edad y la población en edad de trabajar es dividida en cinco categorías ocupacionales.

El *sector de empleo* tiene nueve grupos industriales y cada uno de ellos está dividido en aquellas mismas cinco categorías ocupacionales.

La edad y estructura ocupacional de la población cambia por los nacimientos, defunciones, migraciones, cambios en la ocupación y en las tasas de participación de la fuerza de trabajo.

Aunque la utilidad de este modelo es limitada, los autores del mismo sugieren que puede ser utilizado con las siguientes finalidades:

- Exponer posibles peligros de estancamiento económico, si la región no modifica la estructura de sus industrias.

- Analizar la situación futura del mercado de trabajo.

- Valorar el impacto de las diferentes tasas de crecimiento de la demanda de las industrias de exportación.

- Describir diferentes estructuras industriales que hacen a la región más o menos insensible a los ciclos económicos.

Finalmente, digamos que, aunque el modelo puede contestar a preguntas tales como ¿cuáles son las implicaciones de un crecimiento del empleo en actividades de exportación?, no puede ser utilizado para indicar qué política o combinación de políticas pueden inducir tales cambios.

MODELO DE HELLMAN

Es un modelo bastante similar al desarrollado por Hamilton para la región del río Susquehanna, aunque posee características propias.

La región que ahora se trata de modelar no es industrial, sino agrícola, poco desarrollada y con amplias zonas desérticas.

El modelo del río Colorado¹² trata de representar el funcionamiento del sistema regional, estudiando en particular los aspectos demográficos y emigratorios, así como los efectos sobre el sector agrícola debidos a la puesta en marcha de planes de irrigación.

El modelo está constituido por tres sectores y varias subregiones. Los tres sectores son el demográfico, económico e hidráulico. La interacción entre los tres produce el comportamiento dinámico del sistema.

El *sector demográfico* es similar al de Hamilton, pero con la diferencia de que en el concepto de atractivo regional se incluyen no sólo aspectos económicos, sino también sociales y culturales. El mayor o menor atractivo relativo de la zona determina la emigración.

El *sector económico* es básicamente agrícola. La renta es generada por el producto bruto y por otros factores, como se muestra en las figuras 4 y 5.

En el *sector hidráulico* se estudia tanto la disponibilidad de agua como los

¹² HELLMAN, J. J., *Migration in a developing country: a systems study. The simulation and retention of agricultural migrants*. Ph. D. Thesis, M.I.T., 1972. Ver también un resumen del modelo en ARACIL, J., *op. cit.*, páginas 287-289.

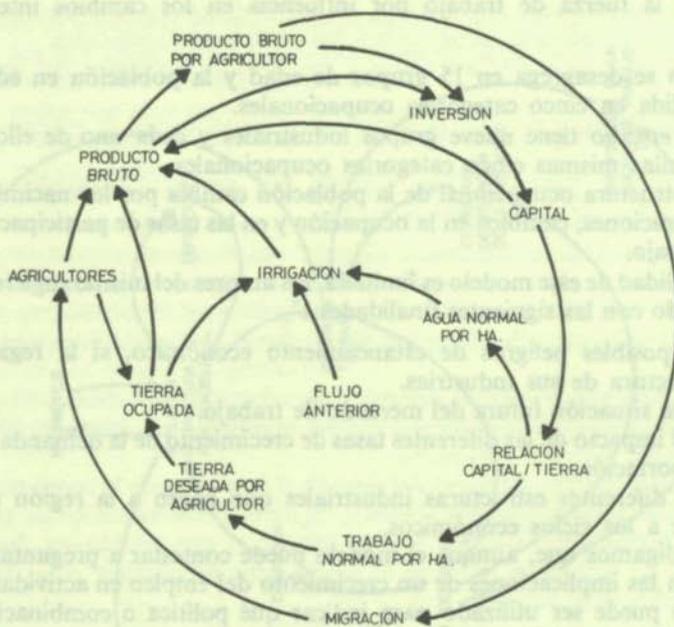


Figura: 4: Diagrama causal del sector económico.

FUENTE: Hellman, (13)



Figura: 5: Diagrama causal de la generación de renta.

FUENTE: Hellman, (14)

¹³ *Ibid.*
¹⁴ *Ibid.*

efectos de evaporación provocados por la concentración de aquélla. Se realiza un análisis de diferentes alternativas.

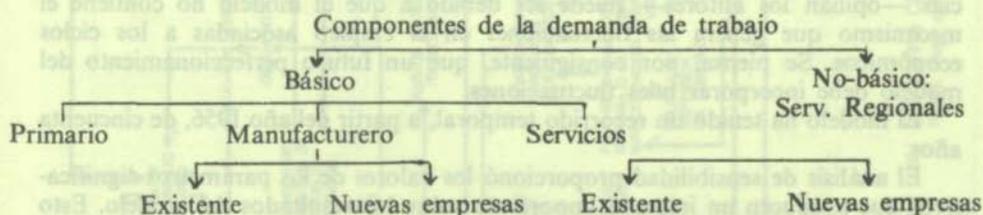
MODELO DE NORTHERN

El primer objetivo de este modelo¹⁵ ¹⁶ es el de que sea operativo a efectos de la planificación de la región de Northern. Su estructura, aunque ha sido mantenida a un nivel bastante general, está pensada fundamentalmente para la problemática particular de Northern.

La región de Northern es lo que, en el Reino Unido, se llama un «standard economic planning region». La región está comprendida por un área fuertemente industrializada y de denso desarrollo urbano y el resto es rural. Su población en el año 1973 era de 3,3 millones de habitantes y representa el 6,1 por 100 de la población del Reino Unido. Sus problemas se concretan especialmente en las altas tasas relativas de desempleo, en las bajas tasas de actividad y en los reducidos niveles de renta.

El elemento fundamental del modelo es la interacción entre oferta y demanda de trabajo. Está constituido por seis sectores: población, oferta de trabajo, demanda de trabajo (primario, manufacturero, servicios básicos y servicios regionales), desempleo, empleo y «ambiente externo». El «ambiente externo» es el resto del mundo, que absorbe y genera flujos de población y empresas a la región.

El mayor énfasis del estudio se hace del lado de la demanda de trabajo, lo que refleja el deseo de discriminar entre políticas regionales alternativas. Dicha demanda de trabajo se desagra en:



La distinción *servicios básicos/no básicos* refleja los supuestos de la teoría de la base económica, que restringe las actividades no básicas a los mercados locales, mientras que las actividades básicas se desarrollan a través de los mercados externos a la región y son, en definitiva, las que generan el crecimiento regional. Además, se

¹⁵ WAGLE, B. V., y TELFORD, K., *A dynamic simulation model for regional planning: a case study of the Northern region*. IEM-UKSC 47 A. County Durham, 1973. TELFORD, K. (Ed.), *Economic models in regional planning*. IEM-UKSC 0082. County Durham, 1976. KING, J. F., y TELFORD, K., *A dynamic simulation model of a regional economy. A case of the north of England*. Final report. IEM-UKSC 0086. County Durham, 1977.

¹⁶ Otros modelos de corte similar para esta región del norte de Inglaterra pueden consultarse en BROOBANKS, E., et al., *A Dynamic simulation model for economic planning: a case study of the Northern Region*. UKSC 47 IBM, 1973. TELFORD, K., et al., *A dynamic macroeconomic model of the Northern economic Planning Region*. UKSC 0059 IBM, 1974. Este último modelo macroeconómico centra el estudio de la estructura en el flujo circular de la renta de la región. Una síntesis de estos modelos puede verse en GILLARD, A., «System dynamics modelling in regional planning». *Planning outlook*. Vol. 20, nº 1. Spring, 1977.

incorpora en la especificación del modelo la hipótesis de Kaldor¹⁷, según la cual el crecimiento de una región depende de su competitividad, que, a su vez, viene determinada por la productividad y, ésta última, por su parte, está en razón inversa de los «denominados salarios de eficiencia».

El *empleo no básico* es el derivado de los servicios regionales, en los que se incluyen servicios de transporte, actividades comerciales, escuelas, etc. La división de las actividades básicas expresa las diferencias en la productividad del trabajo y en la sensibilidad a diversas políticas regionales. Los servicios básicos incluyen instituciones nacionales localizadas en la región; por ejemplo, las universidades y las oficinas del gobierno.

El concepto de *ventaja económica regional* es introducido en el modelo en relación a tres factores de producción: trabajo, capital y transporte. La ventaja económica de la región viene determinada por la diferencia entre los costes nacionales y regionales para un factor particular, más la influencia que el Gobierno tiene sobre esos costes a través de la ayuda financiera o fiscal. Por otra parte, los costes del trabajo están influidos por el nivel de desempleo en la región.

Las políticas regionales influyen sobre el sistema en una serie de puntos. La dispersión de la Administración del Gobierno actúa sobre el sector de servicios básicos. En el sector de manufacturas, la política de distribución de industrias juega un importante papel en la animación del flujo de empleo de la región.

La población está desagregada por sexos y cinco grupos de edad. Las tasas de desempleo y emigración son diferentes para cada grupo.

El diagrama causal del modelo es el de la figura 6.

El modelo ha resultado relativamente exitoso en la reproducción de las tendencias generales de la población, oferta de trabajo, empleo total, desempleo y empleo manufacturero. La divergencia en algunas series temporales o tendencias —opinan los autores— puede ser debido a que el modelo no contiene el mecanismo que genera las fluctuaciones en el empleo asociadas a los ciclos económicos. Se piensa, por consiguiente, que un futuro perfeccionamiento del modelo debe incorporar tales fluctuaciones.

El modelo ha tenido un recorrido temporal, a partir del año 1956, de cincuenta años.

El análisis de sensibilidad proporcionó los valores de los parámetros significativos que producen un impacto importante sobre los resultados del modelo. Esto permite profundizar el estudio en esas partes del mismo, si no se consideran suficientemente analizadas. Así, por ejemplo, se consideraron cruciales las tasas de actividad y de crecimiento nacional de las actividades manufactureras.

Por otra parte, se han analizado los efectos de cinco políticas diferentes sobre un conjunto de variables. Dichas políticas se basaron en los siguientes supuestos:

— Pleno apoyo a la movilidad industrial en la región, pero sin utilizar subsidios al capital ni al trabajo de las industrias ya establecidas.

— Bajo nivel de apoyo a la movilidad industrial, pero con subvenciones al capital.

— Bajo nivel de apoyo a la movilidad industrial, pero con subvenciones al trabajo.

— Combinación de subvenciones al capital y al trabajo, pero con controles físicos a la movilidad industrial.

¹⁷ KALDOR, N., «The case for regional policies». *Scotts journal of political economy*, noviembre 1970, páginas 337-347.

— Similar a la anterior, pero con pleno apoyo a la movilidad industrial.

Por último, a fin de mejorar la utilidad del modelo, se sugirieron varias ampliaciones del mismo, como el análisis de los efectos regionales de la inversión pública por cada trabajador-empleado. En esquema, el modelo podría tener una vía de desarrollo como la reflejada en la figura 7.

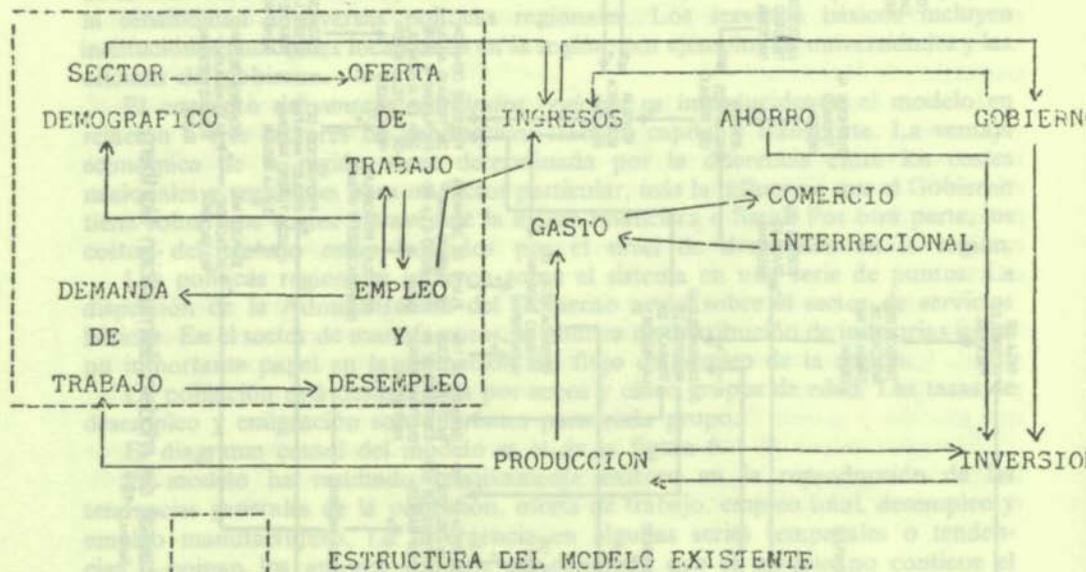


FIGURA 7: MEJORA DEL MODELO DE LA REGION NORTHERN

FUENTE : WAGLE Y TELFORD (19)

MODELO DE RHÔNE-ALPES

El sistema es una región en la que se desea estudiar los flujos de migración interurbanos relacionados fundamentalmente con el empleo. El sistema es abierto en el sentido de que establece intercambios migratorios con su entorno y es cerrado en la medida en que la dinámica de este entorno no se interfiere en su dinámica interna.

El objetivo del modelo es el estudio y comprensión de la dinámica migratoria entre las cinco principales aglomeraciones de la región Rhône-Alpes²⁰.

La región es el sistema y las aglomeraciones son los subsistemas.

¹⁹ *Ibid.*, nota 15.

²⁰ RIVERA, E., y UVIETTA, P., «Analyse et modélisation des systèmes». Plaquette de présentation au GRECO Rhône-Alpin d'analyse de systèmes. *Ensimag*, Juillet, 1976. Véase también UVIETTA, P., «Migration Systems: a multi-level model». 8 *Eme Congres International de Cybernetique*. Namur, 6-10, septiembre 1976; GRASSE, «Un modele de dynamique de l'emploi dans un systeme régional-urbain». *Actes du 5 Eme Colloque sur les Methodes Mathematiques Appliquees a la Geographie*. Octobre 1976.

En esta figura se distinguen dos polos A y B, que son centros de flujos de intercambio con el exterior o entorno, y una ciudad de «relé» Y²³. Estos flujos dependen del índice de atracción y del número de emigrantes potenciales de cada ciudad; es decir, del conjunto de población que, habida cuenta de las condiciones generales de vida de su ciudad, desean emigrar.

La determinación de estos flujos se efectúa del modo siguiente:

Sea, por ejemplo, la ciudad X y sea ATTR el índice de atracción de una ciudad cualquiera. Para la determinación de los flujos, que implican a X, se utiliza el índice de atracción de las ciudades, X, A y B.

$$\begin{aligned} \text{ATX} &= \text{SUMS (X,A,B) (ATTRP)} \\ \text{FXB} &= \text{DPTX} * (\text{ATTRPB}/\text{ATX}) \\ \text{FAX} &= \text{DPTA} * (\text{ATTRPX}/\text{ATA}) \\ \text{FXA} &= \text{DPTX} * (\text{ATTRPA}/\text{ATX}) \end{aligned}$$

donde DPT es el número de emigrantes potenciales de cada ciudad. En estas condiciones, los flujos de entrada y de salida de X son:

$$\begin{aligned} \text{IMX} &= \text{FAX} \\ \text{EMX} &= \text{FXA} + \text{FXB} \end{aligned}$$

Lo mismo sucederá para la región Y:

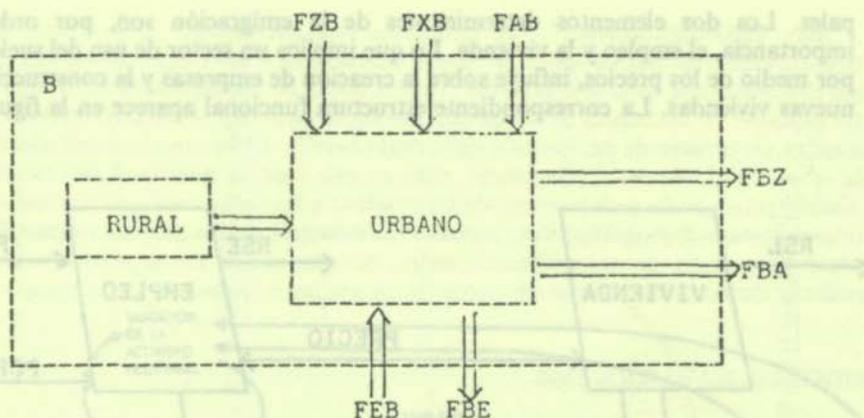
$$\begin{aligned} \text{ATY} &= \text{ATTRPA} + \text{ATTRPY} \\ \text{FZY} &= \text{DPTZ} * (\text{ATTRPY}/\text{ATZ}) \\ \text{FYA} &= \text{DPTY} * (\text{ATTRPA}/\text{ATY}) \\ \text{IMY} &= \text{FZY} \\ \text{EMY} &= \text{FYA} \end{aligned}$$

y así sucesivamente para Z, B y A. Para estas dos últimas ciudades es preciso, además, determinar los flujos directos de y hacia el entorno, siendo éste afectado por un índice de atracción fijo.

El conjunto de ecuaciones así obtenido constituye la dinámica completa de la región R a ese nivel de desagregación espacial. Con el fin de asegurar la coherencia con la dinámica de los niveles inferiores, el índice de atracción ATTR de cada ciudad debe estar definido entre 0 y 1. De esta manera, la suma de las relaciones de la forma ATTRB/ATX es inevitablemente inferior o igual a 1 y el número total de emigrantes efectivos no puede exceder el número de emigrantes potenciales, que es determinado en el nivel geográfico inferior. Este problema de coherencia entre niveles resulta siempre delicado y debería, en consecuencia, ser objeto de posteriores análisis.

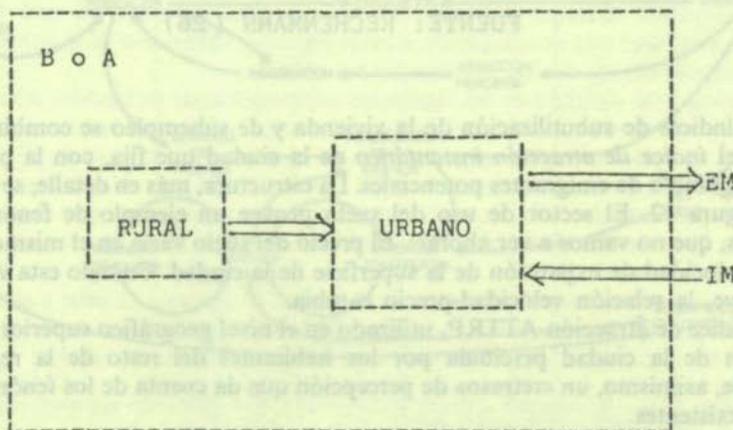
Las ciudades A y B dan lugar a una delimitación geográfica que distingue lo rural de lo urbano, teniendo en cuenta los problemas de intercambio de población entre ellos. Por ejemplo, B tiene la estructura de la figura 9.

²³ Una ciudad «relé» es una aglomeración que tiene una dinámica propia, pero limitada, donde las emigraciones se realizan exclusivamente hacia otra aglomeración más atrayente (que es, generalmente, una metrópoli relativamente vecina de la ciudad «relé»).

FIGURA 9: DELIMITACION GEOGRAFICA URBANA-RURAL

FUENTE: RECHENMANN (24);

De hecho, a fin de poder asociar una misma descripción estructural a A y B, puede formarse la figura 10 en la que los flujos de entrada y salida se agregan a los flujos IM y EM, calculados en el nivel geográfico superior por las ecuaciones escritas más arriba.

FIGURA 10: DESCRIPCION ESTRUCTURAL DE A Y B

FUENTE: RECHENMANN (25)

Habrà, pues, dos descripciones diferentes, una para las ciudades A y B, y otra para las ciudades X, Y y Z. Las dos, sin embargo, utilizarán los mismos sectores. La elección de los sectores dependerá de la elección de las variables princi-

²⁴ RECHENMANN, F., *op. cit.*, pág. v. 4.

²⁵ *Ibid.*, pág. v. 5.

pales. Los dos elementos determinantes de la emigración son, por orden de importancia, el empleo y la vivienda. Lo que implica un sector de uso del suelo que, por medio de los precios, influye sobre la creación de empresas y la construcción de nuevas viviendas. La correspondiente estructura funcional aparece en la figura 11.

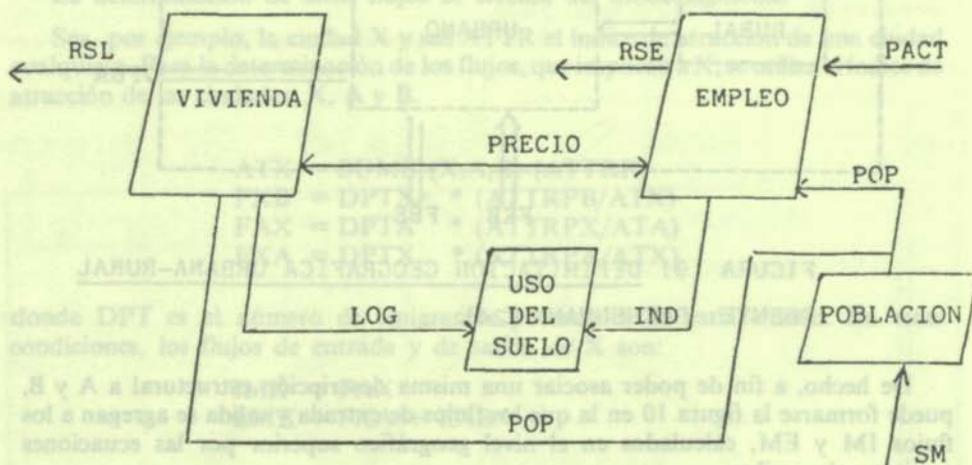


FIGURA 11

FUENTE: RECHENMANN (26)

Los índices de subutilización de la vivienda y de subempleo se combinan para formar el *índice de atracción instantáneo* de la ciudad que fija, con la población total, el número de emigrantes potenciales. La estructura, más en detalle, se explicita en la figura 12. El sector de uso del suelo provee un ejemplo de fenómeno de histéresis, que no vamos a ver ahora²⁷. El precio del suelo varía en el mismo sentido que la velocidad de expansión de la superficie de la ciudad. Cuando esta velocidad disminuye, la relación velocidad-precio cambia.

El índice de atracción ATTRP, utilizado en el nivel geográfico superior, mide la atracción de la ciudad percibida por los habitantes del resto de la región. Se introduce, asimismo, un «retraso» de percepción que da cuenta de los fenómenos de inercia existentes.

El interés del modelado descendente se pone de manifiesto, pongamos por caso, cuando consideramos diferentes tipos de atracciones por cohortes de edad, el hecho de que los niños emigran con sus padres, etc.

Por último, el modelo se somete a una simulación (1950-2000) y a un análisis en cuatro escenarios diferentes, que permiten comprender la dinámica de los flujos migratorios bajo ciertas hipótesis. Obviamente, este modelo-piloto puede servir de base para la construcción de un modelo mayor y más perfeccionado.

²⁶ *Ibid.*, pág. v. 6.

²⁷ *Ibid.*, pág. 1. 9.

Muy esquemáticamente²⁹, los escenarios son: *escenario 1*, que representa la existencia de una ciudad «relé» en la red interurbana y las emigraciones van hacia una metrópoli que tiene una atracción mayor que la de la ciudad «relé». *Escenario 2*, que describe un fenómeno de saturación demográfica de las metrópolis. *Escenario 3*, muestra un proceso de satelización de la ciudad «relé». El fenómeno de saturación se da como en el escenario precedente, pero en este caso la metrópoli establece una relación privilegiada y de traspaso de su atractivo a la ciudad «relé», alcanzando ésta un crecimiento demográfico tipo metrópoli. *Escenario 4*, que plantea nuevos flujos migratorios hacia la aglomeración «relé», lo que puede corresponder a ciertas políticas de creación directa de polos de atracción u otras.

MODELO NAVARRA 2000

El modelo Navarra 2000^{30 31} es la concreción de un estudio de prospectiva, patrocinado por la Diputación Foral de Navarra, que se justificaba por la necesidad de disponer de un instrumento de planificación socioeconómica con vistas a la elaboración de un Plan de Ordenación de Navarra. Partiendo de un análisis exhaustivo y de diagnóstico de la realidad navarra («imagen de base») orientado hacia el estudio de la estructura socioeconómica, se trataba de conocer el proceso de evolución de la sociedad y economía navarras a lo largo del tiempo —teniendo el año 2000 como horizonte— y sus repercusiones en la ordenación espacial.

El modelo comprende dos estratos o niveles: uno, regional; otro, comarcal o zonal.

Es importante destacar que este modelo —como novedad en este tipo de estudios— establece una coordinación a nivel regional, valiéndose de la ayuda de los modelos input-output, de los modelos comarcales.

El modelo está dividido en los siguientes submodelos: de población, actividades económicas en servicios, actividad industrial, magnitudes económicas agregadas, actividades económicas agrarias, generación de empleo y usos del suelo (figura 13).

El submodelo poblacional consta de 28 niveles. Cada uno de ellos se refiere al número de personas de cada sexo que hay en el ámbito espacial al que se aplique el modelo en 28 cohortes de edad y sexo, de cinco en cinco años, excepto el último, que es de 65 y más.

Cada nivel se llena por el paso de edad (excepto el primero de cero a cinco años que se llena por los nacimientos) y la inmigración de personas de esa misma edad. Se vacía por las defunciones, por la emigración y por el paso de edad.

²⁹ Consúltense RIVERA, E., *Simulation et analyse interactives de systèmes dynamiques en sciences sociales*. Thèse Docteur de 3^e Cycle. USMG-INPG. Grenoble, 1977.

³⁰ DIPUTACIÓN FORAL DE NAVARRA, *Estudio de Prospectiva Navarra. Año 2000*. Gabinete de Estudios y Planificación, 1980. Los coordinadores de este interesante trabajo han sido Josu ARDAIZ LOYOLA y Silvio MARTÍNEZ VICENTE. Véase también una síntesis del mismo en MARTÍNEZ VICENTE, J.; ARACIL, J., y RUIZ DE FRANCISCO, F., «La simulación dinámica aplicada a la ordenación de recursos: un modelo a dos niveles». *Agricultura y sociedad*. Enero-marzo 1979, págs. 171-215.

³¹ Otros modelos de simulación dinámica de interés, realizados en España, son el de Andalucía Occidental, el de Canarias para estudiar las reservas escasas de agua los efectos sobre el futuro del archipiélago, y el de usos del suelo en la provincia de Granada. Estos trabajos han sido realizados, respectivamente, por BUENO, J. M., et al., «Aplicación de la dinámica de sistemas a la planificación regional». *IX Reunión Nacional de Investigación Operativa*. MARTÍNEZ VICENTE, S., et al., Modelo «Canagua», 1979 (Mimeo), DEL SUR, A., *Un modelo de dinámica de sistemas. Aplicación al análisis de alternativas de utilización de un recurso escaso: el suelo*. Tesina de licenciatura. Facultad de CC.EE. Universidad Autónoma de Madrid, 1978. Finalmente, una aplicación al análisis de una comarca puede verse en EGEA, J., y VERA, J., «Aproximación al análisis comarcal mediante dinámica de sistemas». *VI Reunión de Estudios Regionales*. Valencia, noviembre 1980.

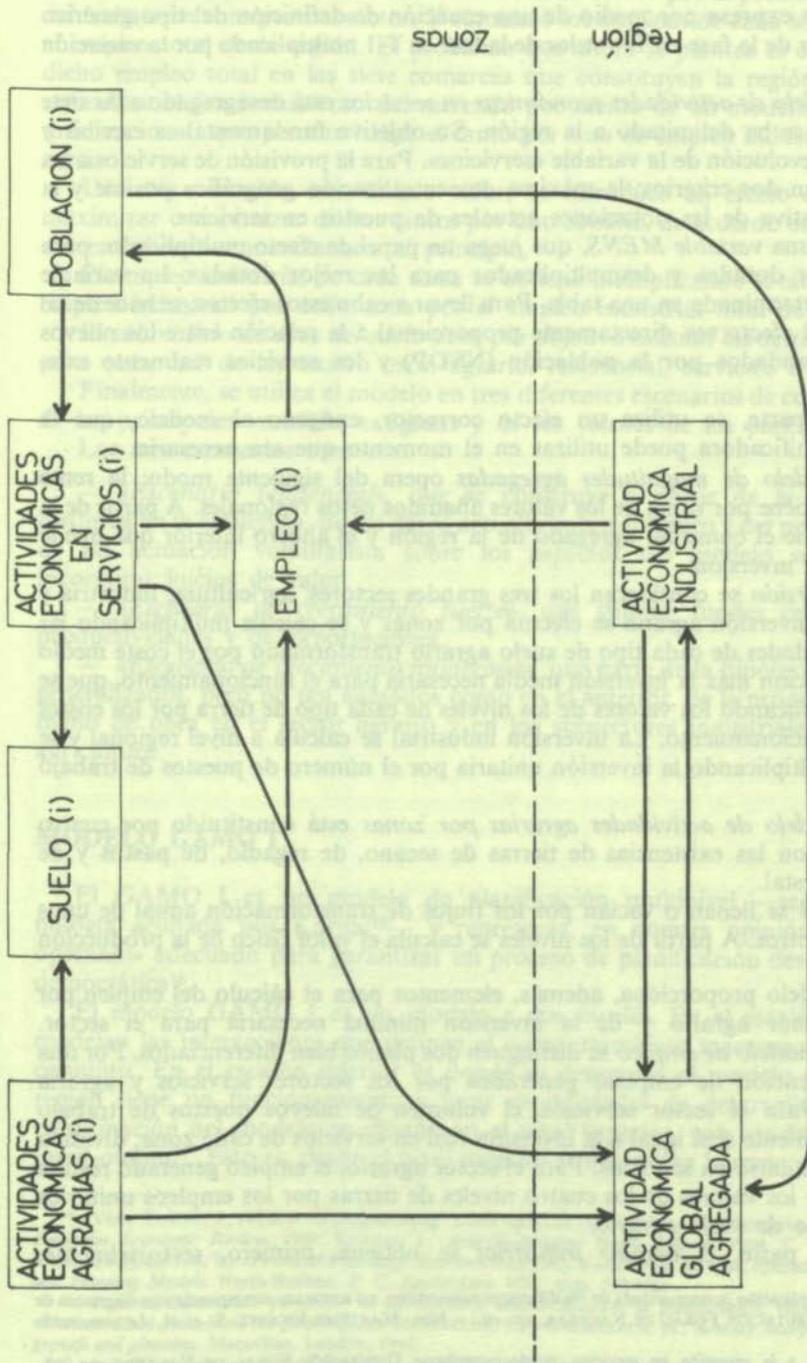


Figura 13 : Esquema básico del modelo por subsistencias.

FUENTE: Martínez Vicente et Al. (32)

32 DIPUTACIÓN FORAL DE NAVARRA, op. cit., pág. 78.

Las diferentes tasas se consideran variables con el tiempo. A efectos del modelo, la variación se expresa por medio de una ecuación de definición del tipo genérico siguiente: valor de la fase en T = valor de la fase en T-1 multiplicado por la variación de la tasa³³.

El *submodelo de actividades económicas en servicios* está desagregado a las siete zonas en que se ha delimitado a la región. Su objetivo fundamental es escribir y cuantificar la evolución de la variable «servicios». Para la provisión de servicios a las zonas se siguen dos criterios: la máxima descentralización geográfica posible y la nivelación relativa de las dotaciones actuales de puestos en servicios.

Se utiliza una *variable MENS*, que juega un papel de efecto multiplicador para las zonas peor dotadas y desmultiplicador para las mejor dotadas. La variable MENS está determinada en una tabla. Para llevar a cabo estos efectos, se hace de tal manera que el efecto sea directamente proporcional a la relación entre los nuevos servicios demandados por la población (NSDP) y los servicios realmente existentes (S).

Por otra parte, se utiliza un efecto corrector, exógeno al modelo, que la autoridad planificadora puede utilizar en el momento que sea necesario.

El *submodelo de magnitudes agregadas* opera del siguiente modo: la renta regional se obtiene por suma de los valores añadidos netos regionales. A partir de la renta se obtiene el consumo agregado de la región y el ahorro interior que puede convertirse en inversión.

En la *inversión* se consideran los tres grandes sectores: agricultura, industria y servicios. La inversión agraria se efectúa por zonas y se calcula multiplicando las distintas cantidades de cada tipo de suelo agrario transformado por el coste medio de transformación más la inversión media necesaria para el funcionamiento, que se obtiene multiplicando los valores de los niveles de cada tipo de tierra por los costes medios de funcionamiento. La inversión industrial se calcula a nivel regional y se determina multiplicando la inversión unitaria por el número de puestos de trabajo creados³⁴.

El *submodelo de actividades agrarias por zonas* está constituido por cuatro niveles, que son las existencias de tierras de secano, de regadío, de pastos y de superficie forestal.

Los niveles se llenan o vacían por los flujos de transformación anual de unos usos de él en otros. A partir de los niveles se calcula el valor físico de la producción agraria.

El submodelo proporciona, además, elementos para el cálculo del empleo por zonas del sector agrario y de la inversión mínima necesaria para el sector.

En el *submodelo de empleo* se distinguen dos planos bien diferenciados. Por una parte, la obtención de empleos generados por los sectores servicios y agraria zonificados. Para el sector servicios, el volumen de nuevos puestos de trabajo creados anualmente será igual a la inversión real en servicios de cada zona, dividida por el coste unitario en servicios. Para el sector agrario, el empleo generado resulta de multiplicar los valores de los cuatro niveles de tierras por los empleos unitarios para cada tipo de suelo agrario.

Por otra parte, el *empleo industrial* se obtiene, primero, sectorialmente,

³³ Para una explicación pormenorizada de los diferentes submodelos, así como sus correspondientes diagramas de Forrester, véase DIPUTACIÓN FORAL DE NAVARRA, *op. cit.*; o bien, MARTÍNEZ VICENTE S., et al., *La simulación dinámica*.

³⁴ En relación a la inversión en servicios, puede consultarse DIPUTACIÓN FORAL DE NAVARRA, *op. cit.*, páginas 82-83.

dividiendo las producciones industriales de cada sector por la productividad media del trabajo en el respectivo sector. Y sumando los empleos de cada sector se obtiene el empleo total de la región. El problema que ahora se plantea es cómo distribuir dicho empleo total en las siete comarcas que constituyen la región. Para ello se reproduce el funcionamiento del mercado por medio de un modelo econométrico uniecuacional, que permite hallar el tanto por uno de empleo industrial para cada zona.

Una vez obtenido este último valor, se introduce un efecto corrector para maximizar o minimizar dichos tantos por uno zonales, de acuerdo con la estrategia descentralizadora mencionada al principio.

El empleo industrial de cada zona se obtiene multiplicando el tanto por uno de empleo industrial por cada zona por el empleo industrial total de Navarra.

El *submodelo de usos del suelo* tiene por objetivo calcular las demandas de tierra para cada uno de los cuatro usos: agrario, residencial, servicios e industrial.

Finalmente, se utiliza el modelo en tres diferentes escenarios de comportamiento de las principales variables exógenas y de los valores de los parámetros.

Los tres escenarios son:

— «*Escenario tendencial*», que se construye a partir de la consideración histórica de la tendencia, de los datos actuales sobre el futuro y del principio general de no actuación voluntarista sobre los aspectos del modelo susceptibles de incorporar juicios de valor.

— «*Escenario de crecimiento fuerte*», que supone fuertes crecimientos de productividades y de exportaciones.

— «*Escenario de crecimiento moderado*», que parte de la hipótesis de aumentos generalizados, pero no tan acusados como en el anterior, de la productividad de la mano de obra en el sector agrario y en los subsectores industriales ligados a la agricultura.

MODELO GAMO I

El GAMO I es un modelo de planificación multinivel —según la terminología acuñada por Kornai³⁵— y representa, en nuestra opinión, un «modus operandi» adecuado para garantizar un proceso de planificación descentralizada y democrática³⁶.

El modelo GAMO I es un modelo a dos niveles. En el escalón superior se modelan las interacciones que definen el comportamiento macroeconómico en su conjunto. En el escalón inferior es donde se desagrega el modelo global y cada región tiene un funcionamiento y unas posibilidades de desarrollo propias. La coordinación del modelo se efectúa en el nivel superior, con ayuda de las tablas input-output³⁷. Esto es, desde el nivel superior se determina la renta regional y, por

³⁵ Véase KORNAI, J., «Multilevel programming - a first report on the model and on the experimental computation». *European Economic Review*, 1969. KORNAI, J., *Anti-Equilibrium*. North-Holland. Publ. C. Amsterdam, 1971. KORNAL J., y LIPTAK, T., «Two-level Planning». *Econometrica*, 1965. KARLQUIST, A., et al., *Spatial Interaction Theory and Planning Models*. North-Holland. P. C. Amsterdam, 1978, págs. 119-136.

³⁶ Para un tratamiento ya clásico de los métodos descentralizados de planificación, véase MALINVAUD, E., «Decentralized procedures for planning», en MALINVAUD, E., y BACHARACH, M., *Activity Analysis in the Theory of growth and planning*. Macmillan. Londres, 1967.

³⁷ Indudablemente, una futura ampliación del modelo deberá tener en cuenta la dinamización de las tablas input-output. También en lo posible, como es natural, sería de gran interés el modelado del tercer nivel, de ámbito comarcal.

su mediación, la inversión, el consumo, la demanda final y el empleo. La estrategia política asigna la inversión y el empleo —excepto el empleo industrial— a las diversas zonas.

Por otra parte, el modelo GAMO I es un modelo espacial integrado por un conjunto coherente de submodelos; cada uno con sus rasgos peculiares y conectados entre sí formando en su conjunto un modelo único. Porque la economía a la que el modelo se refiere puede entenderse —de modo sucinto y sin más caracterizaciones, a los efectos que aquí nos interesan— como un sistema³⁸ integrado por una serie de subsistemas.

Los subsistemas de dicha economía que se incluyen en el modelo —cada uno con su submodelo correspondiente— son: la ordenación de cultivos agrícolas y forestales, la ganadería bovina, la agroindustria, la población, las necesidades de empleo agrario e industrial, los servicios, los usos del suelo y vivienda, y las actividades económicas agregadas y sectorializadas (véase la figura 14).

Las interrelaciones fundamentales que comunican los diferentes submodelos son las siguientes:

— El submodelo ganadero (de ganado bovino) se relaciona con el submodelo agrario a través de las necesidades alimenticias, en unidades forrajeras, generadas por las producciones obtenidas a partir de las superficies dedicadas a prados y forrajes, y, por el peso vivo mantenido en las superficies pastadas.

— Los submodelos agrícola-forestal y ganadero aportan al submodelo de actividades agregadas o macroeconómicas la producción final agraria.

— Asimismo, los submodelos agrícola-forestal y ganadero están relacionados con el submodelo agroindustrial en cuanto proveedores de éste.

— El submodelo de inversión —aunque conceptualmente perteneciente al submodelo agregado, se ha computado de manera separada— provee a los submodelos agrícola-ganadero-forestal y al submodelo de servicios los recursos financieros necesarios para las inversiones agrarias (transformación de monte en pastos, regeneración de los prados, estabulaciones, repoblaciones forestales, etc.) y la creación de los servicios y la infraestructura correspondiente.

— El submodelo de empleo agrario está, lógicamente, conectado con los submodelos agrícola-forestal y ganadero, ya que éstos determinan las diferentes superficies de cultivos, de explotación forestal y la cabaña de vacuno, que generan los correspondientes requerimientos o necesidades de empleo.

— El submodelo de empleo industrial viene condicionado por el submodelo de actividades sectorializadas, de manera que aquél depende de la estructura de la demanda final y de sus diferentes componentes.

— El submodelo demográfico afecta al submodelo de servicios y, al mismo tiempo, se ve afectado por él. El submodelo demográfico sobredetermina al submodelo agroindustrial y al de usos del suelo-vivienda, y, a su vez, se ve sobredeterminado por los submodelos de empleo agrario e industrial: a) la función de demanda de materias primas industrializables de carácter agrícola y forestal depende de los parámetros relativos al consumo de dichos productos por parte de la población y de las exportaciones de los mismos; b) la demanda de suelo y vivienda está en función, lógicamente, de la población y de los standares respectivos de uso de suelo y vivienda; y c) obviamente, el nivel de paro o de «déficit de empleo» es el

³⁸ Véase XUNTA DE GALICIA-MOPU, *Propuesta de objetivos y estrategias para Galicia*. Santiago, 1979. IBERPLAN, *España-Nacionalidades y Regiones*. Madrid, 1976. Cap. V: Galicia, págs. 403-530.

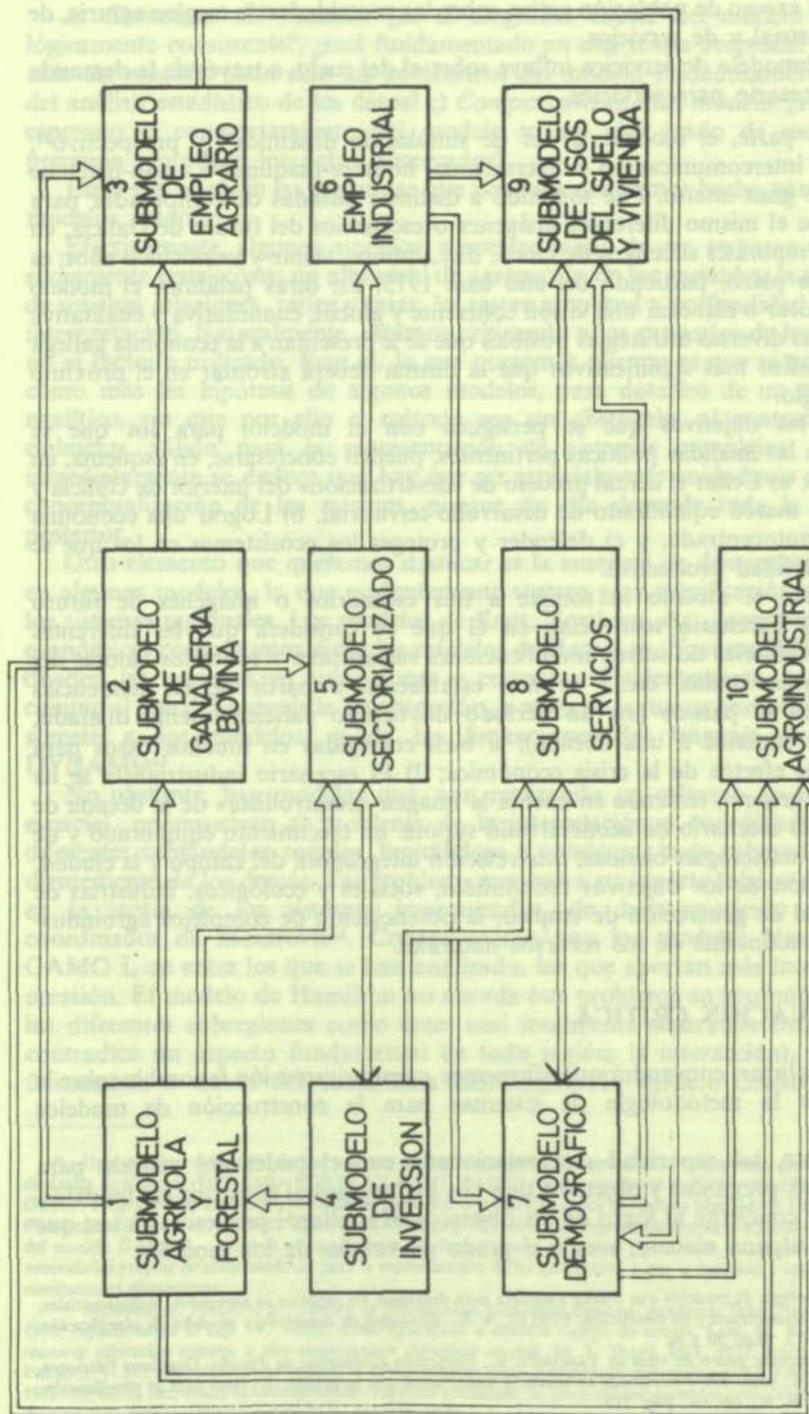


FIGURA 14: DIAGRAMA DE LAS INTERRELACIONES BASICAS DEL MODELO GAMCO I

¹⁰ Consultese MELLA MARQUEZ, J. M., *Un modelo de simulación dinámica para la planificación regional. Una aplicación al caso de Galicia*. Tesis Doctoral. Universidad Autónoma de Madrid, 1982, pág. 784.

resultado del exceso de población activa sobre las necesidades de empleo agrario, de empleo industrial y de servicios.

— El submodelo de servicios influye sobre el del suelo, a través de la demanda del suelo necesario para servicios.

Por otra parte, el modelo, al ser de simulación dinámica⁴⁰ y prospectivo⁴¹, permite una intercomunicación conversacional hombre-máquina o «man-machine planning» de gran interés. Fue sometido a distintas pasadas de computador para ensayar sobre el mismo diferentes imágenes o escenarios del futuro de Galicia, en horizontes temporales sucesivos de cinco, diez, quince, veinte y veinticinco años; es decir, a largo plazo, partiendo del año base 1975. En otras palabras, el modelo permite explorar o elaborar una visión coherente y global, cuantitativa y cualitativa a la vez, de las diversas estrategias posibles que se le presentan a la economía gallega y de los desafíos más significativos que la misma deberá afrontar en el próximo cuarto de siglo.

En fin, los objetivos que se persiguen con el modelo, para los que se instrumentan las medidas políticas pertinentes, pueden concretarse, en esquema, en los siguientes: a) Evitar el actual proceso de «desertización» del interior de Galicia y potenciar un marco equilibrado de desarrollo territorial; b) Lograr una economía integrada y autocentrada, y c) defender y proteger los ecosistemas en los que se inserte la actividad productiva.

Finalmente, el modelo se somete a tres escenarios o imágenes de futuro diferentes: 1) Escenario tendencial, en el que se considera que las diferentes relaciones y variables no sufren modificaciones sustanciales y todos los valores del escenario (tasas, tablas, etc...) se han establecido a partir de las tendencias observadas en el pasado (en un período de tiempo suficientemente dilatado, generalmente superior a una década), si bien corregidas en muchos casos para considerar los efectos de la crisis económica; 2) El escenario industrialista se ha diseñado, en general, teniendo en cuenta la imagen «desarrollista» de la década de los 60; y 3) El escenario de ecodesarrollo supone un crecimiento equilibrado y de aplicación de tecnologías blandas; una relación integradora del campo y la ciudad, la armonización de los objetivos económicos, sociales y ecológicos; industrias de alta capacidad de generación de empleo, la potenciación de complejos agroindustriales y una economía de los recursos naturales.

UNA EVALUACION CRITICA

En primer lugar, convendrá que afirmemos nuestra impresión favorable sobre la capacidad de la metodología de sistemas para la construcción de modelos regionales.

Obviamente, tal capacidad está relacionada con el poder del método para responder a las preguntas y objetivos que nos planteemos al construir los modelos.

En lo que concierne al logro de los objetivos, Hamilton⁴² propone tres test que permiten, de alguna manera, medir el grado de validez de los modelos:

⁴⁰ Según la tipología de modelos que Foxley establece para distinguir los modelos en agregados, multisectoriales, de optimización, econométricos y de simulación. FOXLEY, A. R., *Estrategia de desarrollo y modelos de planificación*. F.C.E., México, 1975, págs. 30 y ss.

⁴¹ Véase el sugerente punto de vista de TAMAMES, R., *Estructura Económica de España*. Guadiana Ediciones. Madrid, 1976, 10 Ed., págs. 396 y ss., donde se señala la importancia que la prospectiva tiene para la planificación.

⁴² HAMILTON, H. R., *op. cit.*, pág. 113.

a) *Estructura del modelo*: ¿es el diagrama causal del modelo completo y lógicamente consistente?, ¿está fundamentado en una teoría aceptada? b) *Estimación del modelo*: ¿han sido los parámetros del modelo cuidadosamente derivados del análisis estadístico de los datos? c) *Comportamiento del modelo*: ¿responde a lo esperado el comportamiento del modelo y con qué grado de «acurricidad» o precisión reproduce los datos observados?

Estas son también las preguntas que nosotros nos hemos hecho para evaluar los modelos anteriores.

Efectivamente, algunos modelos, a nuestro modo de ver, se basan en supuestos sumamente restrictivos: un alto nivel de agregación de las variables, la arbitrariedad de muchas relaciones, ratios y tasas, les restan amplitud y profundidad de análisis e interpretación. Naturalmente, estamos criticando a los supuestos de los que parten, no el método utilizado. Esto es, lo que queremos afirmar es que se pueden relajar como más las hipótesis de algunos modelos, para dotarlos de un mayor poder analítico, sin que por ello el método sea un obstáculo; al contrario, es especialmente válido para la representación de sistemas complejos. De lo que inmediatamente se deduce que hay que ser especialmente cuidadosos en la fase de conceptualización de los mismos, porque de ella depende toda la elaboración posterior.

Otro elemento que queremos destacar es la ausencia de desagregación espacial en algunos modelos, lo que evidentemente sustrae gran significación al análisis de los sistemas regionales. Los modelos de Kent, Northern, etc., consideran las áreas económicas como puntos. Sólo los modelos de Hamilton, Navarra 2000 y GAMO I dividen las regiones en subregiones o comarcas. Evidentemente, es este último camino el que debe seguir la investigación, a pesar de la mayor complejidad a que se somete a los modelos, y de las limitaciones del lenguaje de simulación DYNAMO⁴³.

No obstante, hay modelos que, aun realizando un esfuerzo de desagregación espacial, no resuelven el problema de la interrelación o coordinación entre los diferentes submodelos zonales, limitándose a considerar cada submodelo independientemente de los demás. Tal problema encuentra su soporte teórico de resolución en la teoría de los sistemas jerarquizados, de descomposición multinivel y coordinados de Mesarovic⁴⁴. Concretamente, son los modelos Navarra 2000 y GAMO I, de entre los que se han analizado, los que aportan más luces sobre esta cuestión. El modelo de Hamilton no aborda este problema en profundidad: trata a las diferentes subregiones como entes casi totalmente separados entre sí (lo que contradice un aspecto fundamental de toda región: la interacción), relacionadas únicamente a través del subsistema hidrológico. El modelo GAMO I también

⁴³ Una rápida evaluación de los méritos de los lenguajes de programación disponibles para los modelos de dinámica de sistemas (DYNAMO, FORTRAN, CSMP, BASIC) puede consultarse en NEWCASTLE SYSTEM DYNAMICS GROUP, *Programming Languages for systems dynamics*. System Dynamics Modelling Methods in Urban and Regional Planning. University of Newcastle upon Tyne, 1973, págs. 121-135. Por experiencia propia —a partir de la computación del modelo GAMO I— estamos en condiciones de afirmar que el programa Dynamo es el que mejor se adecúa a las necesidades propias de estos modelos: para la especificación de las ecuaciones, y por la facilidad y rapidez para efectuar simulaciones alternativas.

⁴⁴ MESAROVIC, M. D., et al., *Theory of Hierarchical, multinivel Systems*. Academic Press, Nueva Yor y Londres 1970, especialmente el cap. IV. Véase, como aplicación a nuestro campo de interés, LOW, W. P., *Interactions in a resource allocation system: a three-stage system dynamics models*. M. S. Thesis. MIT, 1975. RICHARDSON, J. R., y PELSOCI, T. M., «Regulation and control of urban environments: a multinivel approach». *IEEE TRANS. SMC-2*, nº 2, 1972. ROVAYO, M., et al., «Descomposición regional y sectorial de modelos socioeconómicos». *Actas del 3º Congreso Nacional de Información y Automática*. Madrid, 1975.

encontró escollos insalvables en su desarrollo: la emigración campo-ciudad, que en el modelo se traducía en la interrelación de una región con otra, tampoco pudo ser explícitamente resuelto, y ello, fundamentalmente, por dos razones: el grado de desagregación espacial del modelo en algunos aspectos (caso de la demografía) no permitía un tratamiento satisfactorio y la disponibilidad de la base de datos que impedía un análisis fiel más allá del ámbito provincial. Creemos, no obstante, que la resolución de éste y otros problemas pasa por la extensión del modelo a un tercer escalón de la jerarquía: el ámbito urbano, de manera que nuestro modelo multinivel sea simultáneamente regional y urbano. Dicho de otro modo, no sólo para estudiar cabalmente los aspectos ya reseñados, sino para que pueda analizar otros (como el transporte, medio ambiente, etc.), el modelo GAMO I debe estar dotado de tres niveles: uno, el nivel de las magnitudes macroeconómicas básicas y de los diferentes sectores productivos; dos, el nivel regional (agricultura, ganadería, agroindustria, etcétera), y, tres, el nivel subregional o urbano (usos del suelo, transporte, etc.).

Así pues, el modelo ya no se forma, como era tradicional, por simple reunión de los modelos zonales, sino que se establece un modelo coordinador a nivel regional. De manera que el nivel superior suministre decisiones al inferior y éste eleve los resultados de aquellas decisiones al superior. En términos operativos, tal coordinación, en muchos casos, se realiza con la ayuda de los modelos input-output; aunque, conforme se vaya profundizando en el análisis, es preciso que la coordinación se establezca a otros niveles inferiores (subregionales y/o locales) para los que los esquemas input-output al uso no son adecuados.

Por lo demás, lo que acontece es que estos modelos, de interacciones múltiples, alcanzan un grado de complejidad extraordinario. Así, pongamos por caso, el modelo de Hamilton contiene 1.800 ecuaciones, o el modelo GAMO I, 1.300, que muestran que si las subregiones en que están divididos se interrelacionan entre sí —aprehendiendo así de una manera más adecuada la realidad del sistema regional—, el modelo se haría todavía mucho más complejo. Por parte de la metodología Dinámica de Sistemas, no hay ningún problema para la representación y formalización de tal complejidad, permitiéndole, por añadidura, especificar «delays» o retardos de los flujos de información material e inmaterial y relaciones no lineales. Por ejemplo, en los modelos de Hamilton y en el Navarra 2000 se incorporan retrasos en la percepción y la reacción de los migrantes potenciales a los cambios en las oportunidades de empleo; en el modelo GAMO I se incorporan, entre otros, retrasos en la función de consumo y de inversión como dependientes de la renta del último año y de una variable denominada «ahorro efectivo» del año anterior, respectivamente; además, de la introducción de múltiples no linealidades, por medio de las muy útiles funciones TABLE. En este sentido, autores como Swanson y Waldmann⁴⁵ enfatizan la importancia de las no linealidades en el modelo del condado de Kent, en particular cuando establecen las relaciones existentes entre la oferta, la demanda de trabajo y el desempleo en las industrias exportadoras.

Por otra parte, los problemas —ya señalados— relativos al establecimiento de las hipótesis y a la desagregación de las variables, a sus interacciones o bucles; a las interacciones entre las diferentes zonas o localizaciones de una región y/o espacio urbano, etc., son problemas que, en gran parte, provienen de las deficiencias del estado actual de las teorías del crecimiento urbano y regional⁴⁶.

⁴⁵ SWANSON, C. V., y WALDMANN, R. J., *op. cit.*

⁴⁶ Véase la crítica extrema de Lee a los intentos de comprensión de la estructura de los sistemas por parte de los modelos de gran escala, como tareas que exceden «nuestro conocimiento presente de la estructura del proceso urbano y

Es evidente que tal hecho no nos debe paralizar en el esfuerzo de construcción y elaboración de modelos, en constante contrastación con la realidad, de manera que nos permitan el logro de los objetivos que perseguimos; pero, al mismo tiempo, debe tratarse de fundamentar los modelos en teorías mínimamente aceptadas.

En efecto, una de las virtudes de la Dinámica de Sistemas es su habilidad para representar la estructura y el proceso de funcionamiento de los sistemas, como hemos tenido ocasión de comprobar en los siete modelos analizados. Los diagramas de Forrester de todas las figuras muestran los múltiples bucles de retroalimentación existentes entre las causas y sus efectos. Lo que, desde luego, interesa ver es si realmente la especificación de esas relaciones o funciones es correcta o si está basada en teorías consolidadas. Así, por ejemplo, la teoría de la base económica exportadora ha sido incorporada a la estructura de algunos modelos (Northern), para dar un tratamiento dinámico a las relaciones entre el sector de exportaciones y de servicios. Esto hace posible la representación de respuestas retrasadas del sector servicios a cambios en el sector de exportaciones y la distribución del empleo entre los dos sectores. Pues bien, un aspecto relevante a subrayar en favor de la metodología sistémica es precisamente éste: dada la importancia de los bucles de retroalimentación (causa-efecto-efecto-causa) en la explicación del comportamiento del sistema, su correcta representación es un primer gran test de validación del mencionado método. De ahí la importancia de una teoría consistente y probada, que permita especificar correctamente sus relaciones básicas. Desgraciadamente, hay modelos que no tienen teorías de crecimiento regional que los sustenten, porque simplemente en muchos casos estas teorías no existen.

Los métodos de estimación de los parámetros varían considerablemente entre los diferentes modelos, aunque es el análisis de regresión el más utilizado. En algunos casos, las estimaciones se han hecho basándose en datos puntuales (modelo de Kent); en otros, en menos ocasiones, dada la insuficiente disponibilidad de datos, en series temporales. Además, unas variables están especificadas a un nivel de desagregación subregional y otras a nivel regional. Esto es lo que sucede, pongamos por caso, en el modelo de Susquehanna de Hamilton en el que las tasas de natalidad vienen dadas a nivel subregional o zonal para el año 1960; en cambio, las migraciones, los salarios relativos, los diversos tipos de empleo, etc., están tratados como medidas regionales para aquel mismo año o para años diferentes.

Además, debe reseñarse que, tanto en el modelo de Kent como en el de Hamilton u otros, el diseñador ha tenido a veces que valerse de un «juicio subjetivo», para estimar o asignar valores plausibles a los parámetros de importantes no linealidades incluidas en los modelos.

En fin, puede afirmarse que, dada la relativa complejidad de un sistema y lo anteriormente expuesto, resulta difícil la valoración del comportamiento de un modelo.

La razón esgrimida en la mayoría de los casos en los que existe discrepancia entre el modelo y la realidad es la deficiencia e insuficiencia de los datos utilizados.

La respuesta de Forrester a estos problemas —cabe recordarlo— es que el objeto básico de los modelos de dinámica de sistemas consiste en que cualquier afirmación respecto al comportamiento de un sistema no puede hacerse a menos que se conozca su estructura, teniendo un interés secundario la reproducción exacta de los datos o la predicción puntual del futuro. La evidencia empírica es solamente evidencia, y no

demostración de la validez de una cierta estructura. En este sentido, Fisher⁴⁷ dice que no se puede utilizar únicamente la evidencia para estimar el comportamiento de un modelo. Aunque, desde luego, dígase lo que se diga, debemos precisar claramente que todo proceso de validación implicará que el comportamiento de un modelo no podrá ir por un lado y la senda real de la economía regional, al menos para el período para el que se disponga de datos fehacientes, por otro bien distinto.

Mas, en cualquier caso, la importancia de la estructura de un modelo o la «acuracidad» en la reproducción de los datos como medidas de la validez de su comportamiento depende de los objetivos del mismo. No es lo mismo el modelo urbano de Forrester que los modelos de Susquehanna o de Kent; es decir, en el primero la relevancia de la evolución de la estructura es superior que en los segundos y, por el contrario, en estos últimos a la referida precisión o «acuracidad» hay que prestarle mayor atención.

Por último, permítasenos solamente unas palabras acerca de la utilidad de los modelos; esto es, a) la capacidad de un modelo para responder a cuestiones específicas relativas a la amplitud, alcance y profundidad con que pueden tratarse los objetos de análisis; b) la sencillez de especificación, computación y comunicación del output del modelo y de sus supuestos.

La amplitud de los modelos es de grado diferente. Todos ellos incorporan los subsistemas demográficos y de empleo, aunque a diferentes niveles de desagregación. Entre los modelos más desagregados encontramos los de Hamilton, Navarra 2000 y GAMO I. Además, estos últimos son los únicos que configuran una multiplicidad de subsistemas con «bucles de retroalimentación» entre sí, constituyéndose, finalmente, en un único sistema. Los restantes modelos no integran los subsistemas en una única estructura coordinada y alguno de los submodelos son inconsistentes entre sí.

Estos modelos demuestran, además, la capacidad de la Dinámica de Sistemas para manipular con una amplia variedad de aspectos económicos y otros: la inclusión de la renta, el consumo, la inversión (modelos Navarra 2000, GAMO I, Hamilton), los recursos hidrológicos y la energía eléctrica (modelo Hamilton), etc. Otro rasgo interesante es la inclusión de la estructura ocupacional de la oferta y demanda de trabajo (caso del modelo de Kent, Navarra 2000 y GAMO I). La inclusión de cuestiones tan diversas como la ganadería, la agroindustria, los usos del suelo, etc. (modelo GAMO I), ilustran la versatilidad o flexibilidad de la metodología para representar una gran amplitud de perfiles de las economías regionales. No obstante, una omisión significativa es la relativa al transporte, omisión que sin duda está asociada al problema de la desagregación espacial.

Asimismo, conviene afirmar que la mayor o menor agregación no es una cuestión inherente a la metodología de dinámica de sistemas: el modelo de Hamilton desagrega su sector de población en seis grupos; el modelo Navarra 2000, en 14 cohortes de edad y por sexos; el modelo GAMO I distingue 12 cohortes de edad y sexo; aunque sólo estos dos últimos estudian el comportamiento de la población por sexos.

Finalmente, un aspecto significativo de la utilidad de los modelos sistémicos es la facilidad con la que pueden ser desarrollados y la extraordinaria sencillez con la que se comunican sus resultados, incluso a un público no iniciado. La simplicidad y flexibilidad de los conceptos de nivel y flujo (correspondientes a las ideas de stock

⁴⁷ FISHER, F., *The Identification Problem*. McGraw Hill, 1966.

acumulado y corriente, respectivamente) en conjunción con el enfoque de simulación, no únicamente facilitan la representación de los diferentes objetos de análisis, sino que permiten la exploración rápida y eficaz de diferentes escenarios de futuro. La comunicabilidad de la estructura de los modelos en términos de su diagrama de bucles causales y de su output en forma de expresivos gráficos son rasgos adicionales que contribuyen a la utilidad de la metodología de la Dinámica de Sistemas.

La política de incentivos industriales: necesidad de una concepción más globalizada y descentralizada

por Andreu Morillas i Antolin y Francesc Santacama Martorell

1. La presente comunicación tiene por objeto plantear las líneas generales por las que creemos que debería discuirse la necesaria redefinición de los incentivos actuales de incentivos a la industria, al considerar que se afrontan muy pronto, tanto a las necesidades que impone una nueva concepción de la política regional de enfoque generativo o fundacional, como a las necesidades impuestas por los cambios acontecidos en el seno y en el entorno de los propios receptores de esos incentivos, que con las empresas.

Con este propósito, se examinarán las experiencias relativas al uso de incentivos existentes para la reindustrialización, es decir, para estimular la inversión y la creación de puestos de trabajo, y se planteará la necesidad de una modificación de los esquemas actuales, esencialmente pasivos y fragmentarios, por un enfoque más globalizador en la tipología de los incentivos y por una concepción más descentralizada en su aplicación.

2. Hemos de tener en cuenta que la mayoría de países —no creemos que si nuestro sea, en este caso, una excepción— disponen de variados esquemas de incentivos de todo tipo para fomentar los múltiples aspectos de creación y/o mantenimiento de empleo, inversión, modernización de la industria... Incentivos que corresponden a variadas categorías: deducciones fiscales, bonificaciones de intereses, exención temporal, bonificaciones en el pago de los costes de la seguridad social, ayudas, subvenciones... Sin hablar de los múltiples instrumentos que en materia regional existen en España y que incluyen aspectos propios de incentivos ZPII (Zonas de Fomento Industrial), GAE (Grandes Áreas de Expansión), ZUR (Zonas de Urgente Reindustrialización), PDI (Polígonos de Descongestión Industrial), PPI (Polígonos de Fomento Industrial).

3. De todas las áreas, como antes, los esquemas actuales o futuros deben contar con zonas prioritarias de ayudas y, sin embargo, en la mayoría de países se habla de ayudas, fomento de la política de apoyo a las iniciativas empresariales. En España, como en otros, se venificados de inversión y de algunos puntos subvencion-

La política de incentivos industriales: necesidad de una concepción más globalizada y descentralizada

por Andreu Morillas i Antolin y Francesc Santacana Martorell

1. La presente comunicación tiene por objeto plantear las líneas generales por las que creemos que debería discurrir la necesaria *modificación de los esquemas actuales de incentivos a la industria, al considerar que se adecúan muy poco, tanto a las necesidades que impone una mera concepción de la política regional de enfoque generativo o fundamentado en aprovechar el potencial endógeno de las diferentes zonas del territorio, como a las necesidades impuestas por los cambios acontecidos en el seno y en el entorno de los propios receptores de esos incentivos, que son las empresas.*

Con este propósito, *se examinarán las experiencias relativas al arsenal de incentivos existentes para la reindustrialización, es decir, para estimular la inversión y la creación de puestos de trabajo, y se planteará la necesidad de una modificación de los esquemas actuales, excesivamente puntuales y fragmentarios, por un enfoque más globalizador en la tipología de los incentivos y por una concepción más descentralizada en su aplicación.*

2. Hemos de convenir que la mayoría de países —no creemos que el nuestro sea, en este caso, una excepción— disponen de formidables baterías de incentivos de todo tipo para conseguir los objetivos propuestos de creación y/o mantenimiento de empleo, inversión, modernización de la industria... Incentivos que corresponden a variadas categorías: deducciones fiscales, bonificaciones de intereses, contratación temporal, bonificaciones en el pago de las cuotas a la seguridad social, avales, subvenciones... Sin hablar de los múltiples instrumentos que en materia regional existen en España y que engloban arsenales propios de incentivos: ZPLI (Zonas de Preferente Localización Industrial), GAE (Grandes Areas de Expansión), ZUR (Zonas de Urgente Reindustrialización), PDI (Polígonos de Descongestión Industrial), PPI (Polígonos de Preferente Localización Industrial)...

3. Es posible que *nunca, como ahora, las empresas actuales o futuras hayan contado con tantas posibilidades de ayudas y, sin embargo, en la mayoría de países se habla de relativo fracaso de la política de apoyo a las iniciativas empresariales.* En España, como mínimo, las estadísticas de inversión y de empleo ponen sobradamen-

te de manifiesto que la política de incentivos no ha tenido resultados apreciables dignos de destacar.

4. Analizando el porqué de esta pobreza de resultados, se llevó a cabo una pequeña encuesta cualitativa en España y en otros países europeos a un colectivo de empresas de diferentes sectores que permitió apuntar las siguientes apreciaciones sobre los distintos tipos de incentivos:

— *Deducciones fiscales.*—En general, se considera que este tipo de incentivos no determina, ni siquiera se toma en consideración, ninguna toma de decisión en materia de inversión, investigación o modernización. Las empresas que los utilizan tenían ya su decisión tomada beneficiándose, de forma adicional, de estas deducciones, pero sin más consecuencias. Empresarios franceses, belgas y españoles manifestaron, además, su opinión respecto a la poca eficacia de esta política de incentivos en un marco de actuaciones puntuales y en una época de crisis con beneficios nulos o muy reducidos.

— *Bonificaciones de intereses, créditos preferentes...*—Es, en buena medida, un incentivo muy utilizado, pero que tampoco parece responder al calificativo de incentivo toda vez que se considera difícil que una empresa tome una decisión por su propia existencia. En nuestro país se apuntan, además, problemas de complejidad administrativa, rigurosidad en la selección de proyectos...

— *Incentivos de tipo laboral.*—Normalmente las decisiones de contratación se ven escasamente influidas por los incentivos (subvenciones, desgravaciones de cargas sociales, etc.) puestos al alcance de los empresarios. La decisión es previa y, una vez tomada, se aprovechan los mecanismos más favorables para la empresa. Un marco de rigidez laboral como el que ha prevalecido en España actúa como desincentivador de las contrataciones. La flexibilización constituiría, en opinión de los encuestados, una medida estimuladora de la contratación. En su ausencia, la contratación temporal es la más utilizada.

— *Incentivos para estimular la I + D.*—El fracaso, en nuestro país, del principal organismo dedicado a la prestación de incentivos de este tipo obedeció, aparte de a otras causas más internas, a: complejidad y largo período de tramitación de los expedientes; costes de financiación elevados en el caso de que el proyecto tuviera salida comercial, y dificultades con respecto a la práctica del secreto profesional.

Asimismo, la existencia de otras instituciones de apoyo era prácticamente desconocida para los empresarios encuestados. Debemos advertir, no obstante, que en este terreno hemos encontrado buenas experiencias en otros países.

— *Desarrollo regional.*—Dado que, en general, se trata de incentivos del tipo anterior, se podrían repetir los mismos argumentos esgrimidos hasta aquí. Por lo que respecta a Catalunya, los empresarios encuestados añadieron, además, la ausencia de una política de traslados y la falta de medidas de apoyo para el desarrollo de comarcas atrasadas.

— *Potenciación de sectores.*—Más o menos los mismos argumentos anteriores más la insuficiente actuación del sector público, la ausencia de sociedades de capital riesgo y el desconocimiento de instituciones que pueden operar en este campo.

5. Los resultados de la anterior encuesta ponían de manifiesto el ya citado relativo fracaso de la política de incentivos que se ha venido empleando por una serie de motivos básicos:

a) *Dificultades de acceso* de todo tipo. En general, la propia materialización de los expedientes y su lenta y larga tramitación desincentivaban la utilización de los

incentivos. Al menos para las PME por razón, incluso, del costo que ello podía llegar a suponer.

b) *Dificultades de control* por parte de la Administración. Una política generosa por parte de la Administración Pública es posible que sobrepasara en mucho las propias posibilidades. Una política muy rígida de controles vuelve a actuar como desincentivadora de los estímulos propuestos.

c) *Desconocimiento de los incentivos*. La propia cantidad de incentivos y de instrumentos se ha llegado a convertir en un obstáculo para muchos posibles utilizadores que desconocen las múltiples oportunidades de que disponen en numerosos campos de su actuación empresarial.

d) Cabe añadir una cuarta consideración: *buena parte de los incentivos señalados resulta altamente ineficiente, ya que no discrimina entre aquellos proyectos que son realmente impulsados por la ayuda y los que tan sólo se aprovechan de ella*. Parece que el primer caso es el más abundante, y el paso del primero al segundo sólo es posible exagerando el nivel de ayuda hasta un límite que puede incluso tener consecuencias perversas, no sólo en términos de vulneración del mercado, sino de la propia política regional.

6. *El relativo fracaso de los incentivos vigentes propicia su multiplicación*, con lo cual se producen solapamientos e incluso contradicciones en los objetivos perseguidos.

La aparición de instancias descentralizadas de decisión, como es en España el caso de las autonomías, sin una racionalización previa del sistema de incentivos, puede contribuir a incrementar la confusión.

7. La inadecuación del sistema de incentivos se debe, en nuestra opinión, fundamentalmente a su falta de adaptación a los cambios que en los últimos años se producen en el entorno económico.

— *La nueva concepción de la empresa*. Los cambios, de todo tipo, que se han producido en el entorno de la empresa (costes de la energía, crecimiento de la competencia internacional, disminución de los ritmos de crecimiento...) exigen una transformación paralela de la misma naturaleza de la empresa como condición indispensable para que se pueda producir la verdadera reconversión industrial. Hasta 1970, las Business Schools y los consultores más importantes del mundo impartieron unos criterios que centaban la rentabilidad de las empresas en un único concepto: los costes. Se deducía de aquí, que el costo más bajo dependía de las cuotas de mercado, del grado de especialización productiva... Hoy en día está ampliamente aceptado que la clave del éxito empresarial no depende exclusivamente de los costes, entendidos según un concepto estricto, sino de muchas otras variables que se pueden combinar de infinitas maneras. *Todos los nuevos elementos que han de entrar en la configuración de una «empresa nueva» han de entrar también en la consideración de un programa industrial de incentivos*. Y ello implicará, como es lógico, orientaciones nuevas en la concesión de ayudas que no sigan siendo las habituales de «reducir costes». Pero, por regla general, la Administración Pública no dispone ni de tradición ni de mentalidad para actuar en terrenos «más comerciales» que los típicamente productivos.

— *Aparición de nuevas formas de industrialización y de nuevos emprendedores*. La creación de nuevas actividades no requiere a menudo grandes capitales. Requiere iniciativa e ingenio, con inversiones relativamente reducidas en unidades pequeñas. *Estas iniciativas surgen muy vinculadas a capacidades locales, a*

capacidades técnicas específicas o incluso a habilidades profesionales adquiridas.

— *Cambio en los factores de localización. Han entrado en crisis los modelos de desarrollo de concentración industrial en grandes zonas o aglomeraciones industriales y también las políticas reequilibradoras basadas en «enclaves» industriales (en forma de polos o zonas de desarrollo) en regiones atrasadas.*

Frente a ello va *adquiriendo importancia la tendencia a la descentralización de la actividad industrial de grandes empresas*, que diversifican y desgajan centros de beneficio como unidades independientes y van apareciendo ejemplos de industrialización autónomos vinculados a las ventajas o potencialidades que proporcionan zonas concretas del territorio.

8. Aceptadas estas tendencias y aceptado que contienen, en ellas mismas, mecanismos compensatorios de las deseconomías aparecidas en las grandes aglomeraciones industriales, acentuadas por la crisis, se deriva que el sistema de estímulos e incentivos para la industria debe cambiar para adecuarse a las nuevas circunstancias. A ello hay que añadir, en el caso español, el proceso de descentralización de competencias en materia de política industrial en favor de las regiones.

9. Como principio general, *parecen más adecuadas las políticas de promoción industrial que incidan sobre el marco en que se mueven las empresas, más que aquellas ayudas directas, selectivas y vinculantes.*

Por tanto, estas propuestas no deben interpretarse como un rechazo de la intervención del Estado en la industria, sino tan sólo como una propuesta de adecuación de los instrumentos.

Las razones son varias. Citaremos la que nos parece más relevante. En una situación de cambios rápidos, en el ciclo de vida de los productos, en las tecnologías del proceso, en la propia dinámica empresarial, *las formas tradicionales de intervención sobre la industria resultan demasiado lentas, burocratizadas y tendentes a privilegiar a menudo lo tradicional.*

La organización administrativa se deberá adecuar a estas circunstancias, creando una estructura ligera, descentralizada, polivalente, gerencial y capaz de prestar asistencia técnica.

10. *La Administración ha de ser capaz de actuar concertadamente con las organizaciones sectoriales como forma de detectar los problemas específicos y, sobre todo, para crear conjuntamente los instrumentos necesarios para estimular y movilizar iniciativas.* Por ejemplo, en el terreno de la investigación y desarrollo, en la aparición de capital riesgo, de sociedades de garantía recíproca, de órganos de estudio, asesoramiento y asistencia técnica en las diferentes áreas de actividad de la empresa.

11. *Cuando desde instancias centrales se define una política industrial como instrumento de política de actuación sobre el territorio, entendemos que ha de formularse con un carácter globalizador. La unidad de aplicación debe ser regional en la medida en que la región presente características diferenciales que la convierten en una zona con personalidad económica, política, social y cultural propia. De este modo se pueden aprovechar las sinergias que se dan en la zona.*

Asimismo, la aplicación regional de esta política tendría que apoyarse en una organización administrativa descentralizada, capaz de conectar con las iniciativas locales y detectar las oportunidades que pueden surgir del potencial local de desarrollo.

12. Finalmente deben tenerse presentes al menos *dos requisitos básicos de coordinación*.

El primero, *entre las instancias centrales y las instancias regionales de decisión, de forma que la política industrial no pierda coherencia y eficiencia*. De ello se derivan algunas consecuencias: en primer lugar, la necesidad de participación de las instancias regionales en los órganos centrales de decisión; en segundo lugar, la necesidad de descentralización a nivel regional de los instrumentos existentes de carácter central.

El segundo, *la integración y coordinación de las diferentes políticas que inciden sobre la actividad industrial* (o sobre las motivaciones de instalación y localización), sea política de formación, urbanística, de obras públicas, de vivienda, de transporte, de medio ambiente, etc. Ejemplos de actuación de este tipo se encuentran en los planes de Flandes, Nord-Pas de Calais, Rhur, entre otros.

En este sentido, *en una concepción integrada de la política de desarrollo industrial y general, tendría poco sentido que (en un caso como el español) estuvieran descentralizadas las políticas de actuación sobre el territorio y no lo estuviera la industrial*.

El primer aspecto que se debe tener en cuenta es el cambio en los factores de localización.

— *Cambio en los factores de localización.* Han entrado en crisis los factores de localización tradicionales que favorecieron el desarrollo industrial en las zonas urbanas y costeras. La deslocalización de algunas actividades industriales y terciarias, la movilidad de los factores de producción, la aparición de nuevas actividades de servicios, el desarrollo de algunas actividades de manufactura de menor intensidad y el surgimiento de nuevas actividades terciarias y terciarizadas, han modificado el patrón de localización industrial y terciaria. Esto ha permitido la aparición de nuevas zonas industriales y terciarias en zonas rurales y de montaña, de menor densidad de población y con menor intensidad de actividades terciarias. Esto ha permitido la aparición de nuevas zonas industriales y terciarias en zonas rurales y de montaña, de menor densidad de población y con menor intensidad de actividades terciarias.

6. Como principio general, parecería más adecuada la política de promoción industrial que se centra sobre el sector de las empresas más que que se centre sobre sectores, sectores y productos.

Por tanto, esta propuesta no debe interpretarse como un rechazo de la intervención del Estado en la industria, sino un año como una propuesta de adecuación de las actuaciones.

Las razones son varias. Cabe decir que una parte más relevante en una economía de mercado es el ciclo de vida de los productos, en la tecnología del proceso, en la propia dinámica empresarial, las formas organizativas de las empresas y en la estructura de costes. Estas características son las que determinan la competitividad y la rentabilidad de las empresas.

La organización empresarial se refiere a la estructura y al funcionamiento, cuando una empresa tiene un determinado producto, proceso y lugar de producción.

7. La adecuación de la política de promoción industrial con las características específicas de las empresas de menor tamaño y menor intensidad de actividades terciarias y terciarizadas, en el terreno de la investigación y desarrollo, en la apertura de nuevos mercados, de actividades de gestión, de órganos de estudio, asesoramiento y asistencia técnica en la actividad de la empresa.

8. Cuando se de desarrollo rural se refiere a política industrial como instrumento de promoción de actividades sobre el territorio, entendiendo que ha de favorecer un desarrollo globalizado. La unidad de aplicación debe ser regional o provincial, ya que la propia presencia de actividades diferenciadas que la convierten en una zona con características económicas, políticas, sociales y culturales propias. De este modo se pueden aprovechar las sinergias que se dan en la zona.

Además, la aplicación regional de esta política tendría que apoyarse en una organización administrativa descentralizada, capaz de conocer con las unidades locales y detectar las oportunidades que pueden surgir del potencial local de desarrollo.

Las divisiones territoriales. Comarcas y comarcalizaciones en Andalucía

por Manuel Sáenz Larite

«La medida que el progreso siempre introduce conlleva nuevas formas de equilibrio espacial; los cambios se modifican»
(P. CLAVAL)

La preocupación por las zonas territoriales y espaciales viene conociendo un auge creciente en las últimas décadas. Varias razones se pueden apontar en su explicación: una de ellas, porque la crisis económica tiene una incidencia desigual según las zonas de una zona, también, porque se aprecia un grado distinto de estructuración y organización de esas zonas en función de su grado de desarrollo, igualmente, (quién lo duda), por la omnipresencia de la ordenación del territorio, el nuevo curso de la abundancia en el que tienen partes — cada vez menos, bien es verdad — sus exponentes las áreas depcuidas o en crisis.

Esas, entre otras, son razones que ayudan a explicar ese florecimiento por los temas de la organización y ordenación del espacio. A todo ello, en el caso de España se agrega la nueva situación surgida de la Constitución de 1978 que consagra el Estado de las Autonomías, con lo que las unidades territoriales, en un Estado descentralizado, adquieren un renovado interés y actualidad.

La Geografía — como ciencia que estudia la dinámica del espacio organizado por el hombre — ha tenido desde sus orígenes una profunda preocupación por sus unidades territoriales hasta el punto que durante muchos decenios el estudio de la diferenciación espacial de la superficie terrestre, la Geografía Regional, era la única y auténtica Geografía.

Bien es verdad que desde finales de la Geografía — y en ocasiones desde dentro mismo — se ha tenido y se tiene una idea cada vez más amplia y errónea de esta disciplina. Tradiciones de una Escuela de Geógrafos Regionales no quedó, ni debe como geógrafo, poder la ilusión de haber alguna prelación al respecto.

Con excesiva frecuencia cuando se habla, por parte de otros estudiosos, de la región estudiada por los geógrafos, se hace referencia sólo a la región natural, a veces, incluso, se cita a veces de la Unión, o bien se habla de la región geográfica

IV.2. División espacial en la España Autonómica

con la Geografía Regional, el estudio de las zonas de desarrollo y sobre todo sobre la Geografía social, sino sobre la ciudad

Las divisiones territoriales. Comarcas y comarcalizaciones en Andalucía

por Manuel Sáenz Lorite

«A medida que el progreso técnico introduce condiciones nuevas de equilibrio espacial, las células se modifican.»
(P. CLAVAL)

La preocupación por los temas territoriales y espaciales viene conociendo un auge inusitado en las últimas décadas. Varias razones se pueden apuntar en su explicación. Sin duda, porque la crisis económica tiene una incidencia desigual según las zonas; sin duda, también, porque se aprecia un grado distinto de estructuración y organización de esos espacios en función de su grado de desarrollo; igualmente, ¡quién lo duda!, por la omnipresencia de la ordenación del territorio, el nuevo cuerno de la abundancia en el que tienen puestas —cada vez menos, bien es verdad— sus esperanzas las áreas deprimidas o en crisis.

Esas, entre otras, son razones que ayudan a explicar ese florecimiento por los temas de la organización y ordenación del espacio. A todo ello, en el caso de España se agrega la nueva situación surgida de la Constitución de 1978 que consagra el Estado de las Autonomías, con lo que las entidades territoriales, en un Estado descentralizado, adquieren un renovado interés y actualidad.

La Geografía —como ciencia que estudia la dinámica del espacio organizado por el hombre— ha tenido desde sus orígenes una profunda preocupación por esas entidades territoriales hasta el punto que durante muchas décadas el estudio de la diferenciación espacial de la superficie terrestre, la Geografía Regional, era la única y auténtica Geografía.

Bien es verdad que desde fuera de la Geografía —y en ocasiones desde dentro mismo— se ha tenido y se tiene una idea excesivamente simple y errónea de esta disciplina. Tratándose de una Reunión de Estudios Regionales no quiero, ni debo como geógrafo, perder la ocasión de hacer algunas precisiones al respecto.

Con excesiva frecuencia cuando se habla, por parte de otros estudiosos, de la región estudiada por los geógrafos, se suele hacer referencia a la región natural, a veces, incluso, se cita a Vidal de la Blache, o bien se habla de la región geográfica como espacio «banal» con una evidente intención peyorativa.

Esa valoración de la Geografía y de la región geográfica petrificada con la Geografía de los años veinte viene a mostrar el alto grado de desconocimiento que sobre nuestra ciencia se tiene. Y no ya sobre la Geografía actual, sino sobre la misma

que se analiza, pues si bien es cierto que a principios de siglo se hablaba de región natural, no lo es menos que Vidal y la escuela francesa pone su acento en las regiones históricas como marcos básicos de la vida humana, o que cuando habla de las regiones industriales —que lo hace— habla de «nodalidad», fenómeno que está en íntima relación con el desarrollo urbano..., ya que toda ciudad representa un nudo de relaciones¹. A veces también se cita —supongo que por el título— a L. Gallois que parece ser que «pecó» al titular su obra², pese a que cuando se hace un análisis de ella precisamente lo que demuestra es que las construcciones humanas espaciales han fluctuado en el curso del tiempo, de manera que no coinciden con las unidades naturales.

Así, pues, se maneja y valora una imagen de la Geografía, no sólo anclada en el tiempo, sino incompleta y sesgada. Por el contrario, existen pocas referencias a los análisis regionales o sobre el concepto de región de geógrafos tales como Dickinson, Minshull, Juillard, Reynaud, Vallega, Dumolard...³, cuya obra es bastante representativa del estado actual de la Geografía, por una parte, y del esfuerzo que se viene haciendo por profundizar y concretar la noción de región, por otra.

Precisamente por esos esfuerzos e inquietudes por un tema que con el nacimiento de la llamada Ciencia Regional también preocupa a los economistas es muy positivo este tipo de reuniones en tanto que los geógrafos tradicionalmente nos preocupamos y ocupamos de esas entidades espaciales —si se quiere empíricamente, de manera descriptiva— que han constituido el centro de la preocupación del geógrafo, alejados durante muchos años de toda aplicación, características que —en sentido contrario— definen el desarrollo de la Ciencia Regional que ha podido constituirse, además, sin una tradición que pudiese hipotecar planteamientos innovadores.

LAS DIVISIONES TERRITORIALES

Desde su nacimiento —e independientemente del marchamo de las escuelas nacionales— la Geografía se centra en el estudio de la diferenciación espacial de la superficie terrestre, ya se hiciese desde los postulados ambientalistas, ya se enfocara desde la óptica posibilista. Los estudios geográficos se concretan sobre un sector cuya delimitación se hace, inicialmente, basándose en aspectos naturales, si bien con Vidal de la Blache van tomando una creciente significación los hechos humanos en esa división territorial. Bien es verdad que el papel que él asignaba, en sus últimos escritos, a la ciudad como organizadora del espacio no llegó a retener la atención que debía en sus discípulos y seguidores.

Caídas en el olvido esas ideas vidalianas, la geografía francesa —que sirvió de pauta a otras muchas escuelas— continúa la vía de estudios regionales centrados en la región «geográfica», humanizada. Son los años «de la intuición», puesto que la

¹ VIDAL DE LA BLACHE, P. (1910): «Les régions françaises». *Revue de Paris*. Págs. 821-849.

² GALLOIS, L. (1908): «Régions naturelles et noms de pays. Etude sur la région parisienne». A. Colin. Paris.

³ JUILLARD, E. (1974): «La région. Contributions à une géographie générale des espaces régionaux». Ed. Ophrys. Paris.

REYNAUD, A. (1974): «La géographie entre la mythe et la science. Essai d'épistemologie». Reims. DICKINSON, R. E. (1947): «City, région and regionalism». Kegan Paul, London. (Traduc. española, Edit. Omega, Barcelona). MINSHULL, R. (1967): «Regional Geography». Hutchinson Univ. Library. London. VALLEGA, A. (1981): «Regione e territorio». Mursia Edit. Milano. DUMOLARD, P. (1975): «Région et regionalisation. Une approche systématique. L' espace géographique». Págs. 93-111.

región —objeto base del análisis geográfico— se daba como una realidad objetiva que de manera intuitiva y empírica el geógrafo delimitaba. La región y su existencia era un axioma para esta Geografía, de ahí que a pesar del número de análisis regionales sobre áreas europeas y extraeuropeas apenas se desarrollase durante estas décadas el conocimiento teórico de la región.

En una época en que el carácter científico de una disciplina venía dado por disponer de un objeto específico y propio de estudio, se puede comprender el carácter de postulado que se le asignaba a la región. La región existe, la geografía francesa y sus émulas son regionales. Por tanto, «bastaba mostrar el movimiento andando»⁴. En consecuencia, en aquellos momentos su justificación no tenía que ocupar ni una línea; por el contrario, la delimitación era un paso obligado en las primeras páginas del trabajo. Y los límites —en un mundo fundamentalmente rural— vienen a coincidir con un determinado paisaje agrario, máximo exponente no sólo de la humanización del espacio geográfico, sino también de una creída y pretendida armonía hombre-medio-técnicas. Unidad, por tanto, fisonómica de esa región, a la que por ello empieza a llamársela homogénea, homogeneidad en principio formal.

Con los años los estudios geográficos van primando menos la atención en el medio natural al tiempo que crecen los condicionamientos y factores socio-económicos, lo que conduce inexorablemente no sólo a la potenciación de ese espacio humanizado, sino también relativizado, de modo que toda división regional corresponde a un equilibrio de fuerzas, ya sea presente o pasado. De esa manera, la obsesiva fijación de los límites —que antaño era el primer paso metodológico obligado— desaparece, llegándose a afirmar que «hoy el geógrafo se aventura, sin complejo alguno, a reconocer que el trazado de los límites regionales no representa ya el objeto principal de su investigación»⁵. Y en efecto, sin duda por los contactos y trasvases que se van produciendo con otras ciencias sociales, la Geografía se orienta hacia los factores, hacia los caracteres básicos que determinan estos entes territoriales y en ausencia de los cuales no se puede hablar de región, término, por otra parte, de imposible definición dada su polisemia.

Abandonado el tema de la fijación de unos límites únicos y objetivos ante la constatación de su carácter dinámico, así como de la falta de univocidad del concepto, los esfuerzos se orientan hacia el establecimiento de una tipología regional⁶, terreno en el que la Ciencia Regional, con su mayor capacidad de abstracción, ha dado pasos significativos, debiendo reconocerse que los economistas han cogido el relevo con frecuencia a los geógrafos en un campo que hasta hace sólo unas décadas considerábamos como propio y exclusivo.

Sin embargo, pese a los intentos y avances efectuados en esta vía el acuerdo y confluencia aún no es pleno. Si con frecuencia se identifica la región funcional y la polarizada, los matices existen⁷. También geógrafos como P. Brunet conciben la región como una estructura no existiendo, en consecuencia, para ellos una diferencia esencial entre región polarizada y homogénea⁸.

⁴ CHABOT, G. (1967): «Les conceptions françaises de la région géographique». Finisterra. Pág. 516.

⁵ KAYSER, B. (1966): «La región en cuanto objeto de estudio de la Geografía». En GEORGE, P. y otros. Geografía Activa. Ariel. Barcelona.

⁶ JUILLARD, E. et NONN, H. (1976): «Espaces et régions en Europe Occidentale (Structures et dimensions des régions en Europe Occidentale)». C.N.R.S. Paris.

⁷ CLAVAL, P. (1968): «Régions, nations, grands espaces. Géographie générale des ensembles territoriaux». Ed. M. Th. Genin. Paris.

⁸ BRUNET, P. (1972): «Pour une théorie de la géographie régionale. Mélanges offerts à A. Meynier». P.U.B. Rennes. Págs. 649-662. REYNAUD, A.: «La géographie entre...». Págs. 90 y ss.

Aún en la actualidad — pese a los avances — geógrafos y economistas contribuyen, cada uno por su lado, a consolidar las bases teóricas del análisis regional, por lo que es necesario que las intenciones y declaraciones se acompañen con la práctica, dado que «la economía y la geografía, aunque con objetos específicos diferentes, están cada vez más llamadas a colaborar estrechamente... Colaboración que se encuentra facilitada porque paulatinamente la geografía ya no se abstrae de los mecanismos económicos que rigen la utilización del espacio concreto y llega, finalmente, a expresar en un modelo parte de la compleja realidad. La economía, por su parte, no siempre ve el espacio concreto como expresión de precios o coste, sino también como soporte de hechos "extraeconómicos" que pueden alterar profundamente sus cálculos teóricos»⁹.

COMARCA Y COMARCALIZACIÓN

La comarca, al igual que la región con la que guarda unas estrechas relaciones, es una de las posibles divisiones del espacio. Las diferencias que existen entre ambas son claras, al igual que las similitudes y los problemas. Una de esas diferencias es la escala, ya que mientras en el caso de la comarca nos movemos en un orden de magnitud de 1.000 km², en el caso de la región lo hacemos en una magnitud del orden de los 10.000 km². Y esa diferencia — que no es la única — es, sin embargo, fundamental y trascendente, puesto que ese cambio de escala conlleva no sólo los lógicos de magnitud, sino los de naturaleza. Cada escala exige un método y un enfoque particular de análisis.

Estas divisiones del espacio en unidades que poseen una cierta individualidad se han efectuado en todas las épocas, si bien los resultados, las entidades resultantes de tal compartimentación varían no ya sólo como consecuencia de momentos en que se llevaron a cabo, sino también en función de los países y su grado de desarrollo, así como según para qué fin y quién lo haga, tal y como hemos visto al hablar de la región.

La comarca, como unidad infrarregional, cuenta con una mayor homogeneidad que la región, lo que no la exime de conocer problemas similares: delimitación, definición, existencia..., ya que ambas son unidades de análisis o bien operativas — en ocasiones también sentidas y vividas por sus habitantes —, pero no entidades institucionales funcionales desde el punto de vista administrativo como, por el contrario, sucede con la provincia¹⁰.

Esas similitudes de problemáticas se mantienen en tanto que la comarca, como realidad económico-social que es, es también dinámica, una situación, hasta el punto que el desarrollo de las redes y sistemas de transporte han trastocado muchos de estos ámbitos territoriales, fenómeno claramente constatable en las inmediaciones de los grandes núcleos urbanos. El caso de El Aljarafe y Sevilla, o bien el valle de Lecrín y Granada pueden ser ilustrativos de esos cambios y reorganizaciones de entidades tradicionalmente reconocidas y sentidas.

El paralelismo entre comarca y región se mantiene en la ambigüedad de sus

⁹ LOZANO MALDONADO, J. M. (1979): «El economista y el geógrafo ante la planificación espacial». *Cuad. Gcos. Univ. Granada*, N.º 9. Págs. 43-100.

¹⁰ La Ley del Suelo es posiblemente la primera vez en que se reconoce la existencia de la comarca, en nuestro Derecho positivo, y la conveniencia de superar la delimitación municipal para determinadas actuaciones.

definiciones y en sus tipologías. En este punto, frente a comarcas surgidas por el peso de un núcleo (Campiña de Jerez, Vega de Granada) existen otras de base física (Alpujarra, Axarquía) o de origen político-administrativo (El Condado).

Pues bien, pese a toda esta ambigüedad, a esa falta de univocidad, a su carácter abierto, etc., asistimos a un movimiento bastante generalizado de comarcalizaciones de áreas españolas, incluso en espacios en donde el peso y la tradición comarcal no es grande. Y en un momento —por lo que puede resultar paradójico— en que se tiende hacia agrupaciones supranacionales. Pero esa contradicción es sólo aparente, ya que el movimiento comarcalizador responde, en gran medida, a la reciente evolución socio-económica de nuestras sociedades.

En efecto, esa evolución ha provocado cambios sustanciales en la organización del espacio, produciéndose un desbordamiento de nuestras estructuras territoriales clásicas, provincia y municipio, lo que ha llevado a un desfase entre la normativa jurídica que regula sus fines y funciones y la situación real.

Sin duda, son numerosos los argumentos que se pueden apuntar con el fin de justificar la necesidad del reconocimiento de hecho y de derecho de la comarca. Sin ánimo de ser exhaustivo —apuntando solamente algunas de estas razones y entrando en un mayor detalle en otras— se pueden indicar las siguientes:

- Existe un hecho de base: aún reconociendo la heterogeneidad de las provincias y municipios andaluces y españoles, la atomización —especialmente de los municipios— es una realidad¹¹. Atomización que ha pretendido ser superada por medio de la fusión¹², pero que no impide que el nivel de equipamiento municipal sea mediocre cuando no claramente insuficiente.
- Equipamientos y servicios —crecientemente demandados por una población de nivel de vida en aumento— cada día más complejos y cuyos costos de creación y mantenimiento rebasan con frecuencia las posibilidades de un municipio.
- La constitución de esas unidades supramunicipales les permitiría una disminución de los costos de sus prestaciones, al tiempo que daría lugar a entidades de mayor peso demográfico y de recursos frente a otros interlocutores.

En definitiva, con estos o parecidos argumentos, lo que se viene a poner de manifiesto es la crisis de los municipios rurales y la consiguiente necesidad de adoptar medidas para esas áreas en evidente situación de degradación y desertización. En otras palabras, lo que se cuestiona —al menos a nivel de declaraciones— es el modelo de crecimiento seguido en nuestro país en las décadas pasadas que ha llevado —como es bien conocido— al éxodo rural, decadencia y postración de amplias áreas, congestión urbana, etc., en definitiva, a profundos desequilibrios que manifiestan una mala vertebración del territorio.

Y ante esa realidad, la necesidad de una comarcalización conoce un último argumento, ¡cómo no!, la ordenación del territorio. Posiblemente, sea uno de los argumentos más manejados a la hora de señalar justificaciones para comarcalizar el territorio. Toda ordenación exige como requisito previo un marco espacial, un área que ordenar, un espacio en donde llevarla a efecto, de manera que la comarca

¹¹ SÁENZ LORITE, M. (1979): «Cambios estructurales en la población andaluza (1900-1970)». Actas I Congreso H.^a de Andalucía. Vol. *Andalucía, hoy*. Public. M.P. y C. Ahorros Córdoba. Págs. 385-396.

¹² VILLEGAS MOLINA, F. (1974): «Concentración de municipios en la provincia de Granada». *Est. Geográf.* Págs. 305-309.

aparece así como un espacio homogéneo que permite la identificación y diagnóstico de problemas específicos.

Ahora bien, aceptando esta serie de argumentos —y más que sin duda se pueden aportar— que muestran la necesidad de comarcalizar, las preguntas inmediatas son, ¿qué comarca?, ¿cómo efectuar dicha comarcalización?

Con relación al primer interrogante, dado el carácter abierto de la comarca, es obvio que el tipo de comarca estará definido en base a la finalidad perseguida. Así, para una división comarcal agraria se habrá de primar la homogeneidad física; pero si el fin es potenciar el área desde el punto de vista socio-económico, indudablemente, habrá que orientarse hacia la comarca funcional. En cualquier caso, habrá de contar con un núcleo predominante o, en su defecto, se deberá potenciar su nacimiento, núcleo que servirá como centro de gestión administrativo y de servicios funcionando, al mismo tiempo, como centro de polarización y de cohesión de su ámbito.

Consiguientemente, el carácter de la comarca vendrá definido por el objetivo que se persiga. Pero esa relatividad se invierte en el momento en que se pasa revista a los requisitos, a los condicionantes de la comarca. Ya se ha señalado la necesidad de un núcleo rector e, igualmente, existe un cierto acuerdo en cuanto a la extensión, también en cuanto a la homogeneidad —ya sea ésta física o socio-económica— y los efectivos demográficos, tanto cuantitativos como cualitativos.

COMARCALIZACIONES DE ANDALUCÍA

Lo señalado hasta el momento explica el plural empleado en el epígrafe. Aunque el peso de la comarca y la tradición comarcal es muy inferior en Andalucía al de otras áreas españolas, no es menos cierto que el número de comarcalizaciones sobre Andalucía —posiblemente por ello— es muy alto. No es el momento ni mi pretensión pasar revista —ni tan siquiera indicarlas— a todas ellas, trabajo, por otra parte, ya efectuado¹³. Lo que se pretende aquí es señalar algunas de las realizadas y —sobre todo— analizar más en detalle la propuesta de comarcalización llevada a cabo por la Junta de Andalucía en 1983¹⁴.

Previo a ese análisis, me referiré brevemente a dos comarcalizaciones, una geográfica y otra económica. La primera, presentada en 1971 por un buen conocedor de Andalucía¹⁵, arranca de la existencia de una serie de áreas geográficas (Depresión del Guadalquivir, Sierra Morena, Andalucía mediterránea...), subdivididas en unidades geográficas (campañas béticas, Sierra de Huelva, Costa del Sol...), unidades que, a su vez, se compartimentan en una serie de comarcas (campaña sevillana, Andévalo, Hoya de Málaga...). De ese modo, como queda reflejado en el cuadro número 1 se pasa unos espacios de varios miles o decenas de miles de Km², en el caso de las áreas, a un orden de grandeza en torno a los 2.000 km² para las unidades comarcales en un total de 47 que se reparten en el ámbito andaluz. Esta comarcalización —que se ha mantenido con ligeras modifi-

¹³ PEZZI CERETTO, M. (1982): «La comarcalización de Andalucía». Secret. Publicaciones Univ. Granada.

¹⁴ CLUSA, J., y otros (1983): «Propuesta de comarcalización. Documento para información pública». Junta de Andalucía. Consejería de Política Territorial y Energía. Policopiado.

¹⁵ BOSQUE MAUREL, J. (1971): «Factores geográficos en el desarrollo socioeconómico de Andalucía». Con la colaboración de VILLEGAS, F. En KOTTER y BOSQUE: «Estudio socioeconómico de Andalucía». Vol. III. Est. Inst. Desarrollo Económico. Madrid.

caciones— ha servido de punto de referencia para la realización de un gran número de investigaciones llevadas a cabo sobre tales espacios, por parte de geógrafos andaluces (Cuadro número 1).

La segunda comarcalización a la que hacíamos referencia es a la efectuada por el Ministerio de Agricultura, con el fin de unificar la multiplicidad de divisiones comarcales existentes promovidas por los propios servicios y organismos del Ministerio (Comarcas de Extensión Agraria, comarcas olivareras, de ordenación rural, etc.). Con esa filosofía unificadora —y para toda España— se llevó a cabo una comarcalización que se puede englobar dentro del tipo de comarcas homogéneas y que para el caso concreto andaluz tiene atractivo, dado el peso que las actividades agrarias han venido teniendo¹⁶.

La delimitación de estas comarcas se basó en el criterio de uniformidad municipal, en cuanto a sus características naturales, económicas y sociales, características que se establecen en base a unos criterios que aunque se quieren objetivos se reconoce la dificultad. Con todo, el resultado es una división de Andalucía en 55 comarcas, con resultados, en ocasiones, cuestionables. Así la inclusión del área de Loja en la comarca de la vega de Granada, la extraña comarca malaguera Centro-Sur o del Guadalhorce, o bien las del Río Nacimiento y Alto Andarax en Almería (Cuadro número 2). Cotejando ambas comarcalizaciones se aprecia una gran coincidencia en una serie de comarcas (Los Pedroches, Campo de Dalías, Sierra Morena jiennense, Alpujarra...), pero en conjunto priman los matices y diferencias, existiendo una mayor división en la comarcalización efectuada por el Ministerio de Agricultura. Así, frente a la comarca del valle del Andarax, el Ministerio la divide en Alto y Bajo; en tanto que el profesor Bosque propone la campiña jiennense, en la comarcalización agraria se subdivide en campiña Norte y Sur, etc.

En algo coinciden, no obstante. En el respeto a los límites provinciales. Esa actitud se repite en la propuesta de comarcalización recientemente efectuada por encargo de la Junta de Andalucía, en cuyo análisis entramos seguidamente, análisis, que por su menor difusión y novedad, le dedicamos una atención especial.

La Consejería de Política Territorial y Energía ha llevado a cabo una propuesta de Comarcalización al dictado de lo que señala el Art. 5 del Estatuto de Autonomía, en el que se dice: «Por ley del Parlamento Andaluz podrá regularse la creación de comarcas integradas por municipios limítrofes dentro de la misma provincia, atendiendo a sus características geográficas, económicas, sociales e históricas. Se requerirá, en todo caso, el acuerdo de los Ayuntamientos afectados y la aprobación del Consejo de Gobierno.»

Con esas bases, desde finales de 1982 hasta agosto de 1983 se realizan los trabajos que cristalizan en un estudio-propuesta de comarcalización que el Consejo de Gobierno, en su reunión del 10 de noviembre de 1983, acuerda someter a información pública, concediéndose un plazo de tres meses para realizar las sugerencias pertinentes por parte de Ayuntamientos, Diputaciones y demás Entidades interesadas.

Con esta propuesta de comarcalización —tal y como se señala— se pretende alcanzar una más correcta distribución de la renta, la población y el empleo, el acceso igualitario a los equipamientos sociales, la potenciación del máximo número de zonas del territorio andaluz, y para el tratamiento y solución de problemas tales

¹⁶ MINISTERIO DE AGRICULTURA (1978): «Comarcalización Agraria de España». Madrid.

Cuadro número 1

COMARCALIZACIÓN GEOGRÁFICA

SIERRA MORENA	DEPRE. GUADALQUIV.	SIERRAS SUBBÉTIC.
Tierra Alta Huelva (3.487)	Alto Guadalquivir (2.289)	Montes Granada (1.781)
El Andévalo (2.133)	Lomas de Ubeda (2.505)	Montes Jaén (1.849)
Sierra Sevilla (3.549)	Pasillo Pozo Alcón (1.125)	Sierra Subbét. Córdoba (1.969)
Sierra Córdoba (2.034)	Campaña de Jaén (2.913)	Sierra Subbét. Sevilla (716)
Los Pedroches (4.734)	Campaña Córdoba (4.899)	Serranía Ronda (2.547)
Sierra Morena (Jaén) (2.479)	Campaña Sevilla (7.218)	Sierra Grazalema (1.007)
	Condado de Niebla (954)	Campo Gibraltar (1.514)
	El Aljarafe (887)	
	Marismas Sevilla (1.628)	
	Marismas Huelva (1.185)	
	Marismas Cádiz (233)	
	Campaña Jerez (3.783)	
	Bahía Cádiz (949)	
	Tierra Llana Huelva (2.326)	

Las cifras entre paréntesis corresponde a la superficie en km².

como la cooperación intermunicipal y gestión de servicios mancomunados educativos, sanitarios, etc.; la compatibilización de planes municipales de ordenación y ayuda a la gestión urbanística, la asignación de recursos ordinarios de inversión, etc.; es necesario pasar de la región a la comarca... Definir unos ámbitos territoriales básicos para la organización de los diversos servicios públicos que racionalicen el sistema de ciudades y favorezcan la planificación. En definitiva, para la difusión del desarrollo y la mejora de la calidad de vida de la población¹⁷.

¹⁷ CLUSA, J. y otros: «Propuesta de...». *Op. cit.* Pág. 9.

DE ANDALUCIA. J. BOSQUE.

DEPRES. INTERIORES	SUDESTE	ANDAL. MEDITERRAN.
Altiplani. Baza (3.472)	Valle Alanzora (2.671)	Costa Sol Occiden. (556)
Los Vélez (1.142)	Campos Taber. y Nij. (2.147)	Hoya de Málaga (1.256)
Río de Guadix (1.308)	Campo de Dalías (950)	Axarquía (693)
Llanos Zenete (681)	Valle del Andarax (1.054)	Valle Vélez-Málaga (328)
Llanos Fiñana (431)		Costa Sol. Orien. (355)
Vega de Granada (1.771)		Alpujarra Almería (356)
Tierras Alha, Loja (1.606)		Alpujarra Granada (1.370)
Depr. Antequera (1.978)		Valle Lecrín (633)

Por tanto, queda claro en la declaración cómo la comarcalización tiene como razón de ser la planificación. Y hablo conscientemente de «declaración», ya que no deja de sorprender que en plena efervescencia de esta propuesta —en marzo de 1984— a la hora de ubicar el hospital comarcal de la zona Norte de Almería se opta por Huércal-Overa, marginando así a Vélez-Rubio, Albox y Vera, núcleos éstos que en la propuesta de comarcalización de que venimos hablando aparecen como cabeceras de las comarcas septentrionales almerienses, o como se las denomina «ámbitos de relaciones de base periódica», mientras que el núcleo elegido no lo es¹⁸.

¹⁸ COMPAN VÁZQUEZ, D. (1984): «En torno al proyecto de Comarcalización de la Junta de Andalucía». *Cuad. Geocos.* Universidad de Granada. En prensa.

Cuadro número 2

COMARCALIZACIÓN DEL MINISTERIO DE AGRICULTURA

ALMERIA	GRANADA	JAEN	MALAGA	CADIZ	CORDOBA	HUELVA	SEVILLA
Los Vélez (1.141)	La Vega (2.002)	Sierra Morena (2.361)	Antequera (2.470)	Campaña (2.564)	Los Pedroches (4.737)	La Sierra (2.989)	Sierra Norte (3.747)
Alto Almanzora (1.627)	Guadix (1.844)	El Condado (1.553)	Serranía Ronda (1.369)	Costa NW (612)	La Sierra (3.161)	Andévalo Occ. (2.285)	La Vega (1.568)
Bajo Almanzora (1.099)	Baza (1.692)	Sierra Segura (1.934)	Guadalhorce (2.576)	Sierra Cádiz (1.056)	Campaña Baja (2.906)	Andévalo Or. (1.118)	El Aljarafe (591)
Río Nacimiento (789)	Huéscar (1.786)	Campaña Norte (1.276)	Vélez-Málaga (861)	La Janda (1.642)	Las Colonias (255)	Costa (944)	Marismas (980)
Campo Tabernas (1.201)	Iznalloz (1.203)	La Loma (1.494)		Campo Gibraltar (1.512)	Campaña Alta (1.756)	Condado Camp. (1.241)	La Campiña (5.379)
Alto Andarax (668)	Montefrío (659)	Campaña Sur (1.386)			Penibética (901)	Condado Litor. (1.507)	Sierra Sur (1.147)
Campo Dalías (1.000)	Alhama (967)	Mágina (1.099)					De Estepa (588)
C. Níjar y Bajo Andarax (1.248)	La Costa (773)	Sierra Cazorla (1.337)					
	Alpujarras (1.136)	Sierra Sur (1.057)					
	Valle de Lecrín (469)						

Las cifras entre paréntesis corresponde a la superficie en km².

Sintéticamente, pues con posterioridad entraremos en su valoración, la metodología con que se ha trabajado ha sido la siguiente:

- Análisis de las divisiones espaciales más significativas existentes de Andalucía.
- Respuestas de los Ayuntamientos a una encuesta en la que se les pedía información acerca de la cabecera comarcal, desplazamientos, comarca de pertenencia...
- Relaciones telefónicas entre municipios.
- Análisis de accesibilidad.

Estos dos últimos pasos se presentan como subsidiarios de los primeros a fin de delimitar las áreas sin centros bien definidos.

Por medio de estos indicadores se realiza la propuesta de comarcalización que presenta dos novedades:

- a) Se parte de la existencia —entre el municipio y la provincia— de más de un ámbito de relaciones humanas y económicas, de ahí que en paralelo se

pretenden dos comarcalizaciones: los ámbitos de relaciones de base diaria (radio medio de 15 a 20 km y menos de 100.000 habitantes) y, por otra parte, los denominados ámbitos de relaciones de base periódica (accesibilidad del orden de 45 minutos y con un núcleo de población mínima de 10 a 20.000 habitantes).

- b) La segunda novedad —en conexión con la anterior— es el establecimiento y fijación del tipo de funciones que pueden llevarse a cabo según qué tipo de comarca.

El resultado alcanzado es la delimitación de 125 comarcas —ámbitos de relaciones de base diaria— con una accesibilidad de su núcleo cabecera —que se dice es— de 10/15 minutos y unos tamaños demográficos en que tan sólo 9 de tales ámbitos no alcanzan los 10.000 habitantes y el 46 por 100 quedan comprendidos entre 10.000 y 25.000 individuos (Gráfico número 1).

Respecto a los ámbitos de relaciones de base periódica, quedan definidos 40, de ellos 20 en las provincias orientales y otros tantos en las provincias occidentales (Gráfico número 1). No obstante, este segundo nivel de comarcalización, que se

presenta como innovación, se recomienda su no aplicación dada una serie de anomalías resultantes para su plasmación.

De ese modo, como se señala, la principal conclusión del trabajo es que el denominado ámbito funcional, el de relaciones diarias, es la escala territorial más generalizable, tanto dentro de la jerarquía del sistema de ciudades como porque posibilita la realización de un mayor número de funciones públicas¹⁹, lo que no deja de ser dudoso cuando se reconoce que casi el 50 por 100 de tales ámbitos no alcanzan los 25.000 habitantes y en todo caso es difícil la promoción de su desarrollo económico.

Pero aún aceptando su viabilidad —y he de confesar mi rechazo al planteamiento de 125 comarcas para Andalucía, pues las considero dimensionalmente muy reducidas— lo que es totalmente cuestionable son los planteamientos metodológicos que anteriormente se apuntaron.

En efecto, el primer paso es la presentación de las divisiones espaciales «más significativas» de Andalucía con el fin de comparar la adscripción de cada municipio con tales comarcalizaciones, de tal modo que la cabecera definitiva será la cabecera predominante en cada grupo de comarcalizaciones.

Tal método de comparaciones —que parte de los dos ámbitos de relaciones indicados— arranca así de una serie de comarcalizaciones previas, eligiendo cinco para cada uno de los ámbitos referidos. Concretamente las comarcalizaciones elegidas son:

- a) Para el establecimiento de los ámbitos de relaciones de base periódica: Comarcalización del Plan Director Territorial de Coordinación (35 comarcas); Sectores de la Compañía Telefónica Nacional de España (48); Comarcas Hospitalarias (50); Comarcas Agrícolas (55) y Partidos Judiciales (68).
- b) Para el establecimiento de los ámbitos de relaciones de base diaria: Comarcas del Ministerio de Educación de 1974 (84); Comarcas populares según los Ayuntamientos (103); Arciprestazgos de la Iglesia (131); Subcomarcas Hospitalarias (134) y Oficinas Técnicas Pagadoras de Correos y Telégrafos (226).

Tal elección de comarcas —en algún caso sorprendente cuando menos— en ningún caso queda justificada por qué han sido seleccionadas frente a otras. Y este paso metodológico no tendría más significación si se hubiera utilizado como una primera aproximación a la realidad comarcal andaluza, como un mero estado de la cuestión sobre el que, a la vista de los resultados, se pudiese establecer alguna hipótesis de trabajo. No se hace así, sino que se seleccionan una serie de comarcalizaciones sin decirse el porqué. Y es obvio que es cuestionable pretender extraer unos resultados definitivos de organización territorial de Andalucía sobre unas comarcalizaciones que, previamente, no han sido analizadas con un mínimo de profundidad. A la vista de este primer paso, la pregunta es obligada. ¿Por qué estas comarcas y no otras? Realmente cuesta entender las razones que han movido a los autores a elegir los Arciprestazgos, elegidos, se dice, por su antigüedad, o las comarcas resultantes de las Oficinas Técnicas Pagadoras de Correos y Telégrafos, por no hablar de los Partidos Judiciales, una de las divisiones que más cambios han tenido en la historia desde su establecimiento.

Dada la ausencia de argumentos que justifican las comarcas sobre las que se

¹⁹ CLUSA, J., y otros... Págs. 161.

trabaja, el escaso sentido y significado que en la actualidad tienen algunas de ellas, no pueden sorprender sus resultados. Se señala, al aplicar este método de comparaciones, que «el número de municipios que en cada provincia resulte sin adscripción definitiva indicará la bondad de método de análisis»²⁰. No se indica el umbral numérico que permitiría deducir su mayor o menor bondad. Lo que sí se señala es que tal método ha permitido identificar 126 ámbitos funcionales con sólo el 21 por 100 de sus cabeceras que no son municipios de ámbito supramunicipal. Ese «sólo» es el valor medio andaluz, pues a niveles provinciales el desvío es bastante más alto. Así, por ejemplo, en Granada y Cádiz es el 25 por 100, en Córdoba el 27 por 100 y en Almería, ¡el 47 por 100! Naturalmente que es obligado preguntarse dónde se encuentra la bondad del método, si en el 21 por 100 medio regional o en el 47 por 100 almeriense.

Si tal método comparativo —entiendo que poco riguroso— sirve de base, este primer paso se completa con otros no menos discutibles. Concretamente, se recurre a una encuesta enviada a los Ayuntamientos, modelo de encuesta que no se transcribe, por lo que se desconoce el contenido completo, así como el modo de plantear las preguntas. Sí se indica, sin embargo, que más del 35 por 100 de los Ayuntamientos no contestaron a la pregunta de a qué comarca pertenecen y su opinión acerca de la cabecera comarcal. De todos modos, sobre la respuesta de 150 Ayuntamientos se establecen un total de 103 comarcas populares, comarcalización que «ha sido considerada predominante cuando la aplicación del método de análisis no producía una cabecera con adscripción definitiva».

Por último, las relaciones telefónicas y la accesibilidad cierran los pasos metodológicos seguidos. Respecto a las primeras porque «constituyen el indicador resumen más completo de todas las relaciones territoriales», lo que sin duda puede ser cierto, pero en determinados ámbitos y contextos. Quiero decir con ello si este método, válido para países altamente desarrollados, es igualmente válido para el caso andaluz. Me surgen ciertas dudas comparando el número de teléfonos por cada 100 habitantes o pensando en el número de centrales telefónicas no automatizadas aún existentes en Andalucía y que, por consiguiente, no han podido ser analizadas.

Y en cuanto a la accesibilidad también es obligado algunas consideraciones. El recurso a este indicador se realiza para municipios de adscripción indefinida, lo que en principio es totalmente correcto, dado que se trata de una comarcalización funcional. La sorpresa, con todo, no es pequeña, ya que el tema se solventa pura y simplemente con la conversión de kilómetros en minutos. Es decir, no hay un mínimo estudio para esos municipios de dudosa adscripción. Y, naturalmente, esa ausencia se aprecia. Y no ya porque se diga «25-30 km de isócrona máxima», sino por toda una serie de adscripciones, tanto en los ámbitos de base diaria (Orjiva, Ugíjar, Beas de Segura, Quesada...) con un tiempo superior a los 30 minutos, como en los ámbitos de base periódica (Motril, Ubeda, Baza...). Se tiene la sensación en numerosos casos que la accesibilidad se ha podido hacer sobre el mapa sin tener en cuenta el estado de la red viaria, mediocre cuando no mala en amplias zonas de Andalucía en su conjunto y el carácter montañoso, especialmente en las provincias orientales.

Ese desfase, ese alejamiento con la realidad es bastante profundo y entiendo que arranca del planteamiento inicial, ya que se tiene como punto de referencia y partida

²⁰ *Ibidem*. Pág. 61.

el Radcliffe-Maud Report para la delimitación de las nuevas unidades de Administración Local inglesas, con el que se pretendía la constitución de ámbitos polivalentes para la localización de servicios públicos y la planificación económica. Pero su validez en el Reino Unido no garantiza su traslado y plena adecuación a Andalucía. No sólo se produce un cambio sustancial en cuanto a organización territorial y nivel de desarrollo entre ambas áreas, sino que se produce también un cambio de escala significativo, lo que obliga a una readecuación del método.

Ese mimetismo, esa importación metodológica sin una mínima adecuación a la realidad andaluza puede ser válida como trabajo académico, pero improcedente para un estudio base que persigue una acción aplicada en tanto que sus resultados —aunque no se consideren oportunos para los ámbitos de relaciones de base periódica— tienen una operatividad, de hecho la están teniendo en las actuaciones de la Junta de Andalucía. Y en cualquier caso, en España hay que temerle a la provisionalidad de las delimitaciones territoriales, puesto que aún pervive una división provincial —marco que se sigue respetando en la comarcalización que analizamos— efectuada en 1833 y que desde su mismo nacimiento se decía y proclamaba provisional, de modo que aún en 1856 «siendo numerosas las exposiciones que se dirigen y penden en este Ministerio en solicitud de agregación a otro pueblo, partido judicial o provincial o traslación de capitalidad y debiendo estas oficinas sujetarse a lo que las Cortes tengan a bien acordar sobre tan importantes ramos, la Reina (Q.D.G.) se ha servido resolver y manifiesta a V.I. (los Gobernadores) para que lo circulen en el Boletín de esa provincia, que hasta que se apruebe la nueva Ley de Ayuntamientos y se efectúe la división territorial que ha de practicarse, se forme un expediente general de todas las solicitudes de aquella especie y para en su día decidir las con arreglo a la nueva legislación de uno y otro ramo»²¹.

Termino no tanto con idea de síntesis, sino subrayando algunos de los puntos que se han ido exponiendo en las páginas anteriores:

- Es evidente que si se vienen realizando tantos esfuerzos para alcanzar una división del territorio a distintas escalas, es muestra del convencimiento que las divisiones existentes en la actualidad son insuficientes para cubrir determinados fines, ya sean éstos de orden académico, institucional, económico, etc.
- Por su misma carencia de una situación de derecho, pero sin duda también por su carácter dinámico, tanto la región como la comarca ofrecen una evidente dificultad en su definición. Se trata, en todo caso, de unos espacios organizados en torno a y por uno o varios núcleos urbanos y con una fuerte cohesión económico-social. Esa dificultad en sus definiciones y en el establecimiento de unos límites han orientado las investigaciones hacia el análisis de sus estructuras y al establecimiento de tipologías.
- En base a los fines aplicados que últimamente conocen estas divisiones territoriales, las propuestas deben estar bien cimentadas, huyendo de la improvisación. En esa misma línea, dadas las consecuencias que para la organización territorial y los habitantes de esos ámbitos tienen este tipo de medidas, en un régimen democrático, la participación ciudadana, la intervención de los individuos hacia los que se dirige es obligada.

²¹ GONZÁLEZ PAZ, J. (1981): «Divisiones territoriales en España». CEOTMA. Madrid. Pág. 145. Bajo la dirección...

- Finalmente, puesto que el territorio no es uniforme y existe o puede existir toda una gradación en la estructuración y organización del territorio, es preciso ir tomando conciencia de que no es necesario compartimentar todo el territorio bajo las mismas condiciones y en el mismo momento. De igual modo, es necesario no ya comprender, sino actuar y modificar —si se considera conveniente— unos entes territoriales que surgieron hace 150 años y con carácter provisional.

La estructuración territorial de Cataluña Antecedentes. Institucionalización

Por Lluís Carreras i Font

UNA CREACIÓN CONSERVADA

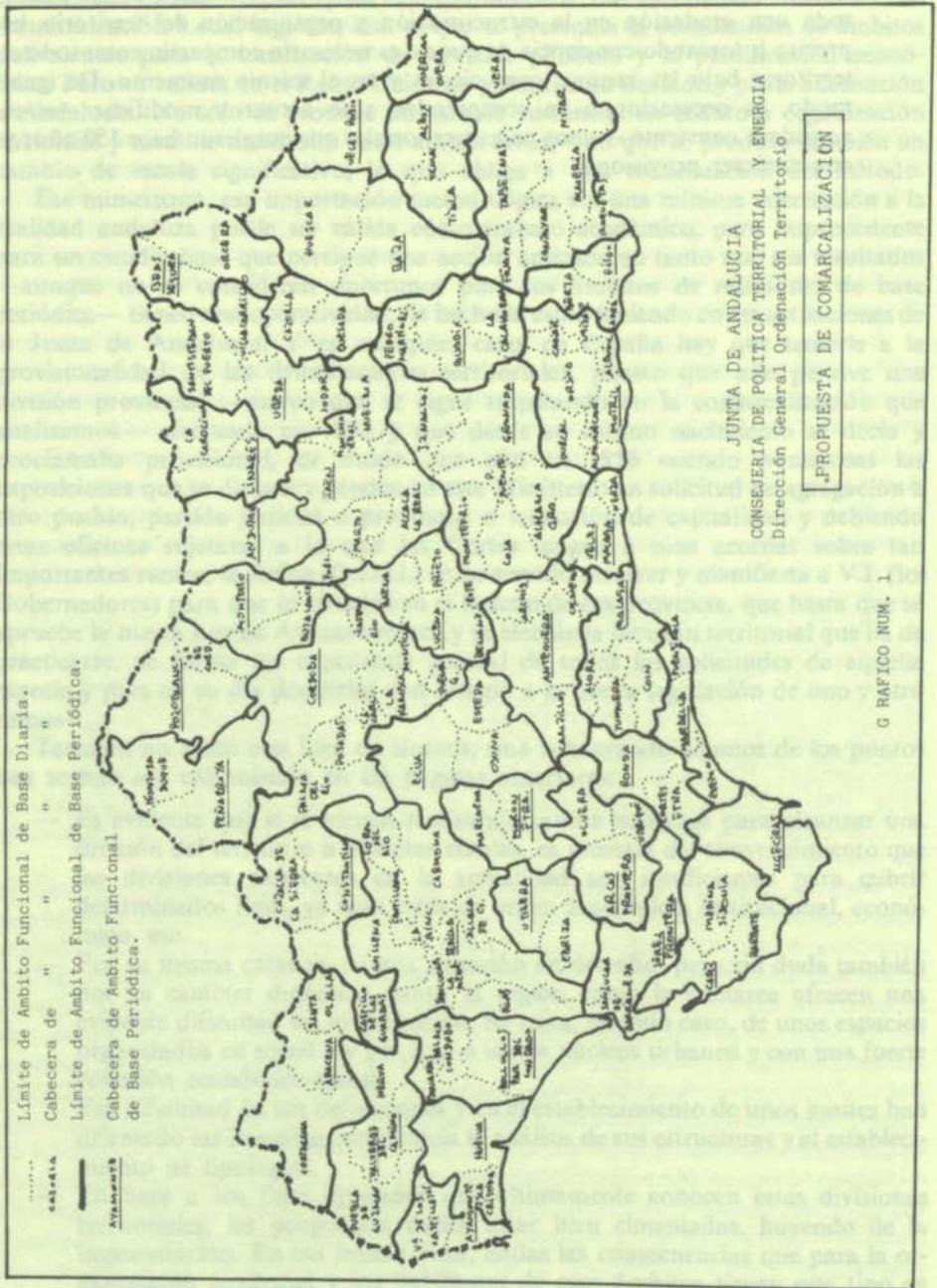
En la unidad histórica que forma Cataluña se encuentran la peculiaridad de las condiciones fisiográficas, las diversas formas de explotación catalana y de mosaico cultural, el carácter de un territorio que en distintas partes del territorio y las dependencias en el exterior, lo que ha sido un factor fundamental para establecer una red de relaciones que son el esqueleto fundamental de nuestro país. De este modo, el territorio de Cataluña es un mundo pequeño dentro del mundo grande, que ha desarrollado un arraigo al propio territorio que ha permitido que se haya desarrollado un carácter muy peculiar, que ha permitido que se haya desarrollado un mundo muy rico y muy diverso.

En Cataluña, el territorio ha sido un factor determinante en la formación del carácter catalán. Este carácter se ha desarrollado a lo largo de la historia, y que se ha mantenido a lo largo de los siglos. Es un territorio que ha sido un factor determinante en la formación del carácter catalán. Este carácter se ha desarrollado a lo largo de la historia, y que se ha mantenido a lo largo de los siglos.

En un proceso de evolución, el territorio ha sido un factor determinante en la formación del carácter catalán. Este carácter se ha desarrollado a lo largo de la historia, y que se ha mantenido a lo largo de los siglos. Es un territorio que ha sido un factor determinante en la formación del carácter catalán. Este carácter se ha desarrollado a lo largo de la historia, y que se ha mantenido a lo largo de los siglos.

Más adelante, cuando se establecieron las relaciones comerciales, se empezaron a introducir los elementos de la cultura exterior, por naturaleza, variaciones contingentes y producidos por la evolución de la cultura catalana, porque la se era consciente de que el territorio era un factor determinante en la formación del carácter catalán.

Ante el impulso del territorio, el territorio catalán se mantuvo la antigua actitud estática y de mosaico, tal y como se ha mantenido a lo largo de la historia, que se habían creado por naturaleza y se dio un carácter muy peculiar a los elementos.



La estructuración territorial de Cataluña. Antecedentes. Institucionalización

Por Lluís Casassas i Simó

UNA CUESTION CONCEPTUAL

En la unidad histórica que formó Cataluña, la diversidad y la complejidad de las condiciones fisiográficas, que tantas veces han permitido hablar de laberinto catalán y de mosaico catalán, el crecimiento y el desarrollo desigual de las distintas partes del territorio y las desemejanzas en la evolución de los géneros de vida se han combinado para establecer y para reforzar unos marcos concretos, unas células fundamentales de relación y de intercambio y su expresión correspondiente en el territorio. De este modo, lentamente, cada pequeña unidad se convirtió en un mundo pequeño donde, a la vez, se desarrolló una conciencia de grupo, la idea de arraigo al propio terreno, la idea de pertenecer a una unidad superior que es la que confiere sentido a la propia existencia de célula menor y la idea que se desarrolló mucho más tarde, pero no por eso menos profundamente, de interdependencia.

En Cataluña, a estas pequeñas unidades se les llama comarcas.

Este es un concepto que apareció hace mucho tiempo y que se encuentra formulado hasta en la primera *Geografía de Cataluña*, la de Pere Gil, del año 1600. Es un concepto que, a partir del siglo XVIII, se generalizó tanto en el lenguaje científico y culto como en el coloquial.

En un principio, cuando en los estudios territoriales dominaban las corrientes naturalistas, al definir las comarcas y fijar sus límites, se afirmaba la primacía de sus factores físicos y, de acuerdo con la especialidad del autor (geólogo, botánico, climatólogo, edafólogo...), el elemento dominante en la definición cambiaba; pero, al fin y al cabo, de la definición así alcanzada siempre derivaba una comarca «natural» que, como todos los hechos dados, aparecía invariable e inmutable, estática y permanente.

Más adelante, cuando apareció la crítica del determinismo geográfico absoluto empezaron a introducirse los elementos humanos que son, por naturaleza, variables y contingentes y paulatinamente se abandonó la idea de comarca «natural», porque ya se era consciente de que encontrar cosas que siempre «están bien» y que no se tienen que cuestionar no deja de ser una forma de determinismo.

Ante el empuje del ambiente, el hombre reaccionó. Se abandonó la antigua actitud estática y de sumisión total a las fuerzas físicas de la naturaleza que se habían tenido por intangibles y se dio una importancia relevante a los elementos

humanos. Desde entonces la comarca ya no fue considerada solamente como una síntesis de factores y de elementos naturales, sino que empezó a ser considerada como una síntesis de factores antrópicos que están en continua evolución. Por esta razón la comarca empezó a contemplarse como el resultado de un proceso histórico, como un conjunto de factores humanos, de elementos psicológicos, de elementos culturales, dialectales, jurídicos, económicos, como un espacio en el que tienen lugar tensiones y estrategias diversas. Finalmente se llegó a ser sensible a las interdependencias existentes entre el mundo natural y el mundo social.

Este cambio conceptual que acaba de reseñarse llegó a permitir la afirmación siguiente: Si es verdad que el hombre crea las cosas y les da forma y crea los paisajes, también es cierto que, al mismo tiempo, se tiene que tener en cuenta los principios en los que se inspira este ser creador. Hay que retener este punto porque es muy importante, ya que se refiere a la posición del hombre de ciencia ante la cuestión candente de la transformación de la sociedad.

En Cataluña, este cambio conceptual que se acaba de comentar, coincidió con el acceso a la dirección del movimiento nacionalista de las clases medias liberales que reemplazaron los grupos tradicionales más conservadores y que se disponían a ensayar el establecimiento de una sociedad que se sustentara en principios de racionalidad y de eficacia.

No debe extrañar que, desde entonces, siempre que se ha tratado de resolver los problemas territoriales catalanes se consolidará un nuevo enfoque para darles una solución conveniente.

LOS ANTECEDENTES

No se va a tratar de los aspectos territoriales derivados de las ocupaciones ibérica y romana, a pesar de que ha habido autores que han querido ver en ellos la prefiguración de lo que, siglos después, iban a ser las comarcas y se dejará de lado también la organización feudal que, más que a la geografía, debía su implantación territorial a los sucesos bélicos de la reconquista, a las políticas matrimoniales y a la complicada diplomacia de la época. Se puede afirmar, sin embargo, que los entes territoriales que marcaron de un modo más fuerte y con un sello más duradero la evolución de la sociedad catalana fueron las veguerías, o territorio dominado por un veguer, del que se hablará inmediatamente.

Estas entidades territoriales se formaron a medida que la reconquista avanzaba y se iban produciendo cambios en la extensión del territorio controlado por los condes. Por esta razón las demarcaciones surgidas de estos acontecimientos no obedecían a ningún ordenamiento territorial previsto, sino a la necesidad de dotar al país de unidades aptas para el ejercicio de la administración y de la justicia.

Los *veguers* (este nombre procedía de *vicarius*, sustituto, vicario, lugarteniente del conde) eran los representantes de los condes y tenían poder para juzgar civil y criminalmente y podían dictar decretos y órdenes. Por debajo de ellos, cuando la extensión del territorio que tenían encomendado lo exigía, o cuando por cuestiones de accesibilidad o del número de sus habitantes se hacía indispensable, apareció la figura del *sotsveguer* (subvicario, subdelegado).

Se conocen las veguerías existentes en 1304, pero el primer documento conocido que las reguló apareció durante el reinado de Jaime I, que vivió entre 1208 y 1276.

La extensión de las veguerías no era uniforme. Al lado de grandes veguerías,

como las de Tortosa o de Girona, por ejemplo, se encontraban entidades minúsculas como las de la Ral, la de Camprodón o la de Tárrega. Además, ni las comunicaciones naturales ni los aspectos geográficos contribuyeron a conferirles coherencia. Sin embargo, a pesar de esto y de los cambios experimentados en su número y extensión, las veguerías duraron cinco siglos. Fueron, por esta razón, la división oficial autóctona de Cataluña.

Una vez establecida la administración borbónica y promulgados los Decretos de Nueva Planta, se procedió a la división de Cataluña en *corregimientos* que, como parte del ansia de uniformidad y de racionalización de la sociedad española, introdujeron las primeras administraciones borbónicas. Al frente de cada una de las nuevas unidades se puso un corregidor que era el representante del poder central y el ejecutor de su política. Tenían, aproximadamente, las mismas atribuciones que había tenido el veguer.

Tanto como consecuencia de un cierto sentido de las proporciones, como del conocimiento que tenían del país, las personas encargadas de proponer la nueva división (Ametller y Aparici, dos catalanes al servicio de la causa filipista), hicieron que la división en corregimientos interpretase la realidad territorial catalana con más fidelidad que las veguerías. Se repartió el viejo principado en doce unidades principales o corregimientos, catorce unidades dependientes (o tenencias) y un distrito, el del Vall d'Aran. El país se organizó alrededor de los ejes de las nuevas comunicaciones que se iban estableciendo en función de los valles fluviales. La organización en corregimientos se convirtió, al fin, en la división característica del Antiguo Régimen: duró un siglo y, a pesar de algunos retoques de sus límites y de denominación, no fue sustituida hasta que llegaron al gobierno del Estado las nuevas clases liberales, ya entrado el siglo XIX.

Como ejemplo de la racionalidad de esta división en corregimientos es interesante señalar que casi todas las capitales de corregimiento y de tenencia coinciden en las mismas poblaciones que se fueron encontrando en todos los ensayos y proyectos posteriores de división comarcal.

Las divisiones francesas impuestas durante la guerra contra Napoleón (1808-1812) tuvieron poca repercusión. En 1810 se había dividido Cataluña en cuatro corregimientos y en 1812, cuando Cataluña fue anexionada a Francia, se estableció una división en cuatro departamentos: Bocas del Ebro (Lleida), Montserrat (Barcelona), Segre (Puigcerdá) y Ter (Girona). Pero, en definitiva, fue la división provincial la característica de la etapa centralista y uniformadora que empezó a la caída del Antiguo Régimen.

Sabido es que la primera división provincial se aprobó en el año 1812 por las Cortes de Cádiz, pero el restablecimiento del absolutismo no permitió su arraigo. Había sido aprobada con el voto en contra de los diputados catalanes que habían querido mantener el principio de la unidad de Cataluña frente al proyecto de dividirla en tres provincias, Barcelona, Tarragona y la Seu d'Urgell. Más adelante, en el trienio liberal, se dividió Cataluña ya en cuatro provincias; pero fue, asimismo, una división efímera. Fue necesaria la muerte de Fernando VII y el retorno de los exiliados para que se llegara a un resultado definitivo, la división de España en 48 provincias, base de la hoy todavía vigente.

El 30 de noviembre de 1833 un Real Decreto, que firmaba el ministro Francisco Xavier de Burgos, dividió el territorio español en provincias. Un año después se hizo la división en Partidos Judiciales. En Cataluña se establecieron treinta y dos, número que más adelante se incrementó hasta treinta y cinco, aunque la última

reorganización hizo que desde 1970 se haya vuelto a la cifra inicial de treinta y dos. Últimamente se creó un Partido Judicial en Sant Boi de Llobregat en las cercanías de Barcelona.

En el año 1932 la Ponencia que la Generalitat nombró para establecer una nueva División Territorial valoró los Partidos Judiciales en los siguientes términos:

«En los resultados se podía reconocer que excepción hecha de ciertas deformaciones producidas por la estructura provincial, como que la mayoría de las capitales de Partido eran centros de mercado tradicionales y, por tanto, centros comarcales, en general, las demarcaciones judiciales no resultaron desacertadas, principalmente si en ellas se podían introducir ciertas modificaciones de detalle.»

MULTIPLICIDAD DE DIVISIONES TERRITORIALES

Una característica de la situación actual es que muchas instituciones públicas y privadas han adaptado su actividad y su funcionamiento a divisiones territoriales propias que les han parecido más convenientes que las provincias. Este hecho ha creado una complicación administrativa y un sinfín de confusiones al ciudadano. Además, de él ha derivado una consecuencia política negativa como es la difusión de la responsabilidad de la administración y la incertidumbre del ciudadano ante los organismos de poder actualmente diversos y dispersos.

Las divisiones territoriales existentes en Cataluña se pueden clasificar en tres grandes grupos:

a) Divisiones que dimanen de la actuación periférica del Estado o que se apoyan en ella apartadas del ciudadano por sus peculiares características:

- provincias, diputaciones, audiencias, etc.: 4 unidades,
- algunos servicios territoriales de la Generalitat de Catalunya: 3/4/ unidades,
- obispados de la Iglesia Católica: 8 unidades,
- cámaras de comercio: 13 unidades, y
- confederaciones hidrográficas: 2 unidades.

b) Divisiones que prestan servicios que corresponden a relaciones entre los ciudadanos y los centros de base periódica, pero no diaria:

- distritos notariales: 27 unidades;
- partidos judiciales: 32 unidades;
- zonas de recaudación de contribuciones: 36 unidades;
- centrales telefónicas: 38 unidades;
- Servicios de extensión agraria: 49 unidades;
- comarcas educativas: 53 unidades.
- comarcas sindicales (creadas por los antiguos sindicatos verticales): 56 unidades

c) Divisiones con agrupaciones de núcleos urbanos para servicios de base especialmente diaria:

- estafetas de correos: 107 unidades;
- partidos veterinarios: 130 unidades;
- partidos médicos: 130 unidades;

- sectores telefónicos: 135 unidades, y
- arciprestazgos de la Iglesia Católica: 150 unidades.

De las anteriores cifras y del análisis de la evolución histórica se desprenden dos hechos: En Cataluña, a medida que ha aumentado la dosis de racionalidad en los problemas territoriales, ha ido disminuyendo el número de entidades administrativas que, actualmente, se tiende a establecer entre cuatro y seis. Además, para aquellas unidades territoriales en las que tienen lugar las relaciones de base diaria se tiende a confirmar una cifra que puede oscilar alrededor de las ciento veinte unidades.

Y no se puede ignorar que, más allá, existe la unidad básica fundamental que es el municipio. En Cataluña, hoy, existen más de novecientos treinta y cinco municipios.

DEL ARRAIGO DE UNA TRADICION MUNICIPAL

La tradición municipal catalana arranca de los remotos tiempos de la constitución de la nacionalidad, sin ninguna conexión con las organizaciones municipales de los tiempos de la dominación romana.

Ya en el siglo XI y principios del XII, se crearon los nuevos municipios al socaire del desarrollo de las clases urbanas, compuestas de mercaderes, artesanos, profesionales diversos y proveedores de servicios. Estos municipios afianzaron su situación en el seno de la sociedad catalana a la que infundieron un carácter urbano y emprendedor. Los representantes de estas ciudades (consellers, paers, prohoms, jurats, síndics...) fueron celosos de sus libertades y actuaron siempre de freno y valladar al poder real y a la curia central. A mediados del siglo XIII el rey Jaime I ya sancionó la situación adquirida y dictó las primeras disposiciones que regularon el funcionamiento de los municipios.

Esta situación se deterioró a fines de la Edad Media, al advenimiento de la dinastía de los Trastámara, iniciadores de un camino que iba a llevar a la consolidación del poder real y de sus funcionarios. Este camino condujo a la abolición, con el Decreto de Nueva Planta, de los poderes municipales y al establecimiento de una organización uniforme al servicio del poder central.

El arraigo de la tradición municipal catalana se manifestó, en el siglo XIX con una repulsa de las leyes uniformadoras dictadas por el Estado liberal. Por ello muy pronto, frente al nuevo régimen surgido después de la muerte de Fernando VII, se levantaron todos aquellos que creían necesaria su abolición o reforma: ultramontanos y reaccionarios, por un lado, aferrados a las instituciones del Antiguo Régimen, y liberales avanzados que veían en el resurgir de las autonomías municipales la garantía de una mayor libertad individual.

En Cataluña, esta última orientación fue poderosa desde un principio y contó con pensadores y teorizantes de gran valor. Entre otros, Francisco Pi y Margall (*Las Nacionalidades*, publicado en 1877, los artículos de *La Qüestió de Catalunya...*), Valentí Almirall (*Bases para la Constitución federal de la Nación Española y para la del Estado de Cataluña, Idea exacta de la federación, Escritos catalanistas...*), Vallès y Ribot (*La Asociación, el municipio, el cantón y la federación...*), Pere Corominas y muchos más que son exponentes de este sentido liberal y avanzado que hace descansar sus organizaciones territoriales en un reforzamiento de las autonomías municipales.

No debe extrañar, pues, que cuando en 1933 se discutió en el Parlament de Catalunya la ley de ordenación territorial fueran los que se consideraban «herederos de la tradición federalista» aquellos que mantuvieron más firmemente las libertades municipales. Serra y Moret, diputado de la Unió Socialista, decía en mayo de 1933 que «desde una órbita federalista el municipio se ha de mantener como célula base de la organización —política, económica y social— de Cataluña» y propuso que debería «resolverse el tema de la división territorial en el sentido de establecer que la única división posible y deseable era la que construyeran voluntariamente los mismos municipios». «Nosotros quisiéramos —continuaba diciendo Serra y Moret— que nuestros municipios llegaran a ser verdaderas cooperativas de consumo y de producción, que llegasen a ser los centros de contratación de trabajo; que fuesen los municipios los que, de un modo más directo, pudieran ir coordinando todos los esfuerzos y aquellas nuevas actividades que se vayan presentando a la vida de la sociedad».

En el Proyecto de Ley de Ordenación Territorial la Unió Socialista explicitaba claramente dicha actitud: «El territorio de Cataluña estará integrado por municipios autónomos, que podrán delegar voluntariamente parte de sus funciones en una federación comarcal o super-organismo creado por ellos mismos».

HACIA LA SOLUCION DEL PROBLEMA COMARCAL

Coetáneamente a las antes citadas afirmaciones municipalistas se formulaban otras opiniones que se pueden englobar en la rúbrica «tendencias territorialistas» y que consideraban que el problema de la articulación territorial de Cataluña se iba a resolver con el reconocimiento legal de aquellas pequeñas unidades llamadas comarcas.

Políticamente el concepto de comarca como base territorial de gobierno no se generalizó hasta el último cuarto del siglo pasado, cuando la Unió Catalanista formuló en Manresa (1892) que «la división territorial sobre la que se desarrolla la gradación jerárquica de los poderes gubernativo, administrativo y judicial, tendrá por fundamento la comarca natural». Esta aseveración era la plasmación práctica de un trabajo teórico importante, efectuado en un campo conservador y tradicional, cuyo representante más notorio fue Norbert Font y Sagué (1874-1910), naturalista y geógrafo remarcable. En los Juegos Florales de Barcelona del año 1897 le fue premiado un trabajo que se convirtió en punto de referencia obligado: *Determinación de las comarcas naturales e históricas de Cataluña*, obra en la que es manifiesta la formación naturalista del autor y que iba acompañada de un mapa de Cataluña en el que se dibujaban 39 comarcas. Fue un mapa que alcanzó gran autoridad y que no fue controvertido hasta mucho más adelante.

Otro teórico importante, verdadero introductor del método de análisis territorial basado en los postulados del posibilismo francés, fue Miquel Santaló (1888-1962), que estudió en Madrid en los círculos cercanos a la Institución Libre de Enseñanza. Su libro más importante y de influencia más duradera fue *Para el estudio de Cataluña. Concepto de la comarca geográfica y de sus factores. Cómo se forma una comarca. Ensayo monográfico: el Gironès* (1923).

Alrededor de estas dos figuras pioneras, que fueron seguidas o acompañadas de un conjunto valioso de pensadores (Blasi, Palau Vera, Conçal de Reparaz, Carandell, Sunyol, C. A. Torres, etc.), descansa buena parte de la escuela geográfica

catalana posibilista y comarcalista. Fue un conjunto de autores que facilitaron y explican la obra posterior de la Ponencia y, en parte, hasta de sus dos exponentes mayores: Josep Iglésies y Pau Vila.

LA «PONENCIA DE LA DIVISIO TERRITORIAL»

El mes de abril del año 1931, apenas recién proclamada la República, el Gobierno de la Generalitat de Catalunya pensó en crear una Ponencia para el estudio de la división territorial.

Habían llegado al poder los representantes de las clases medias liberales, que iban a intentar la racionalización de la administración y que, por tanto, procuraban afrontar el problema de la organización territorial con un sentido y un punto de vista rigurosamente técnico, sin olvidar el matiz marcadamente democrático y nacionalista que los guiaba.

Unos meses antes de la proclamación de la República, en la *Casa del Vallès* de Barcelona, en un curso de conferencias relativas a los problemas territoriales de Cataluña, Pau Vila había pronunciado una con el sugestivo título de *Per una solució del problema comarcal: Una divisió de Catalunya en comarques*. La conferencia presentaba un mapa comarcal que, por primera vez, modificaba sustancialmente el de Font y Sagué y sus principios de análisis y de elaboración.

Vila pensaba que las comarcas tenían que ser consideradas como órganos de gobierno de la futura Cataluña autónoma y que, como que las comarcas llamadas «naturales e históricas» no son, necesariamente, unidades viables para el gobierno, tenían que ser buscados unos nuevos principios en los que predominasen los aspectos administrativos. En consecuencia, él propuso que se estableciese el menor número de comarcas posible, que se considerase la facilidad de relación con la capitalidad, que se estableciese siempre que fuese posible una cierta dosis de homogeneidad... En su mapa aparecieron veintinueve comarcas que se agrupaban en seis regiones o supracomarcas.

El impacto que causó este mapa fue considerable. Parecía, en aquel momento, la culminación de una vida dedicada al estudio riguroso y total de la tierra catalana, de sus hombres, de sus instituciones, de los problemas de la localización de sus grupos humanos y de sus actividades económicas, de los problemas de límites y de toponimia... No fue extraño, pues, que Vila fuese llamado a trabajar en la Ponencia, de la que ocupó la vicepresidencia.

De acuerdo con los términos del encargo recibido la Ponencia tenía que buscar una división de finalidad puramente administrativa, por lo que las unidades territoriales que se quería definir debían tener magnitud y número de habitantes adecuados a la función que estaban llamadas a desempeñar; tenían que asegurar que en ellas existiese un centro comarcal con el que fuese fácil comunicarse y que pudiese efectuar convenientemente las funciones de capitalidad. Por estas razones, dice Solé Sabarís, «no tiene nada de particular que la división territorial que se propuso no se ajustase estrictamente en ciertos casos a la división geográfica estricta, ya que, básicamente, es un hecho social producto, pues, de la creación humana, dinámica y variable en el tiempo y no una creación inmutable de la naturaleza».

Para alcanzar sus objetivos la Ponencia adoptó un método de trabajo no

habitual en aquellos tiempos: empezó formulando una encuesta dirigida a todos los Ayuntamientos de Cataluña.

Los trabajos de la Ponencia también comprendieron el análisis del papel de los Partidos Judiciales, de la incidencia de la red de comunicaciones, de las variaciones en los volúmenes y en la distribución de la población...

La encuesta consistió en formular tres preguntas, de las que las dos primeras tienen un mayor interés y por ello van a ser comentadas detenidamente:

—*¿A qué comarca pensáis que pertenece vuestro pueblo?* Las respuestas recibidas proporcionaron una primera *división de Cataluña en ciento dieciocho comarcas* que se podrían calificar de «populares». Al lado de los nombres tradicionales se anotaron nombres de origen erudito, otros de sabor localista, otros de aspecto geográfico e histórico: y, de este modo, hasta 118 denominaciones vivas y percibidas.

La Ponencia consideró inoperante esta previa división y fue abandonada, a pesar de representar la primera interpretación territorial de Cataluña obtenida mediante el conocimiento directo de la opinión popular. Una vez abandonados estos resultados era necesaria una segunda aproximación y se consideró básico la obtención del conocimiento de la realidad económica de Cataluña a base de desarrollar la que se puede llamar «teoría de los lugares centrales» que, en este caso, fueron estimados como ubicados en las poblaciones donde se reunían los mercados semanales tradicionales. De ahí los términos de la segunda pregunta de la encuesta.

—*¿A qué mercado concurrís?* Esta pregunta proporcionó *ochenta y siete mercados*, lo que es una cifra, al fin y al cabo, no muy alejada de la anterior, por lo que se consideró, también, excesiva para constituir las unidades básicas para la administración periférica de la Generalitat. Además, tanto el resultado de la primera pregunta, o sea, 118 unidades, como el de la segunda, 87 unidades, proporcionaban unas cifras que contradecían la vieja tradición comarcal catalana que siempre había pretendido encontrar un número no muy elevado de comarcas.

Para comprender este hecho debe, asimismo, tenerse en cuenta que el número reducido de comarcas se adaptaba a unos hechos históricos concretos: el desarrollo de las ciudades medias catalanas en el siglo XIX, con el correlativo fortalecimiento de sus clases dirigentes, y el afianzamiento del llamado partido industrial en la dirección de la política catalanista, partido del que eran parte importante los representantes de las fuerzas terratenientes. Es lógico y fácil de comprender que a ninguna de esas fuerzas podía interesar el aumento considerable de centros administrativos que hubieran producido un innegable y progresivo reparto del poder.

LA PROPUESTA DE LA «PONENCIA»

Fue en este contexto en el que la Ponencia de la Generalitat formuló su propuesta, que fue aceptada, aunque no fuese promulgada por la Generalitat hasta fines del verano de 1936, cuando había cambiado tanto la situación política como la correlación de fuerzas sociales.

La propuesta era, a pesar de todo, una propuesta mucho más «tradicional y operativa», que preveía la organización de Cataluña en treinta y ocho comarcas agrupadas en nueve regiones. Estas comarcas, que tenían que convertirse en los

organismos en los que territorializar buena parte de la administración pública catalana, se apoyaban, en verdad, en el reconocimiento de la existencia de los Partidos Judiciales de 1834, cuya existencia de un siglo había demostrado que podían muy bien servir de marco a las funciones administrativas que se ubicaban en sus respectivas capitales. Eran unas unidades que se acercaban al concepto popular de comarca por su dimensión y por la existencia de un mercado importante en la correspondiente ciudad central. Además, debido al engrandecimiento de las ciudades durante el siglo XIX, en ellas habíanse localizado múltiples servicios y se convirtieron en unos centros rectores y cohesinadores indiscutibles.

Esta fue la visión que tuvieron de Cataluña los componentes de la Ponencia. Después de haber seguido el proceso de elaboración de sus trabajos, no debe extrañar que las comarcas del 32-36 y los Partidos Judiciales muchas veces coincidieran y otras presentasen semejanzas notorias.

También tiene que tenerse en cuenta que, desde otro punto de vista, el abandono de las cifras obtenidas por la encuesta fue impuesto por la confusión conceptual, que tal vez existía, entre lo que es administración local y lo que tenía que ser la administración periférica de la Generalitat. Porque la verdad es que, ni en los resultados ni en el proceso de discusión anterior, nunca se llegó a distinguir entre las relaciones de base diaria (trabajo, escuela, comercio...) y las relaciones de base periódica no diaria (administración, justicia, salud, notariado...).

La aceptación de esta propuesta representó el triunfo del sentido de responsabilidad y de compromiso frente a los partidarios de particularismos pseudocientíficos y a los afanes de protagonismo de algunos. El propio Pau Vila supo renunciar a su visión particular en favor de un entendimiento más general y aceptable.

LA NECESIDAD DE UNA NUEVA INTERPRETACION TERRITORIAL

La división del 32/36 tuvo un neto carácter político-administrativo. No se trataba de una división que se acomodase estrictamente a los condicionantes físicos geográficos. Por ello, no debe extrañar que, ya en el mismo momento de su presentación y hasta durante los trabajos preparatorios, cuando se iban divulgando noticias acerca de lo que se estaba elaborando, surgieran un montón de descontentamientos. Muchas veces se trataba de voces salidas, unas, de diversos puntos de Cataluña que pedían su consideración como comarca, otras, la adscripción a una demarcación diferente o, en fin, otras el reconocimiento de un sentir histórico y popular.

El hecho de que, cincuenta años después de la presentación, continúen vivas las súplicas a las que se han añadido otras parece que indica fehacientemente la no vacuidad de muchas de las recuestas.

Lo que pasa es que las modificaciones acaecidas en Cataluña durante los últimos decenios ponen aún más de relieve la necesidad de resolver aquellos contenciosos aparecidos y de procurar que en la implantación de la reforma territorial no se fragüen otros.

¿Cuáles son los cambios que han tenido lugar? ¿Han tenido, éstos, repercusiones territoriales al socaire de las variaciones efectuadas en el uso del espacio por los ciudadanos de Cataluña? ¿Debe de tenerse en cuenta este distinto uso del espacio antes de elaborar otra nueva propuesta de división y de organización territorial?

En la Asamblea celebrada en la Seu d'Urgell, el día 14 de noviembre de 1976, por el Congrés de Cultura Catalana, se formularon dos afirmaciones que vale la pena reproducir ahora:

«Es lógico que nos replanteemos el problema de la división territorial en función de los términos actuales. Después de la cuarentena larga de años transcurridos desde entonces hay que preguntarse hasta qué punto es válida aquella división», SOLE SABARIS, Ll., *Problemes de la futura divisió territorial dels Països Catalans*.

«En los últimos cuarenta años la sociedad catalana ha experimentado cambios notables. Los cambios no solamente se han producido en los aspectos que fueron considerados como determinantes por la Ponencia de la Generalitat que estudió la división territorial de Cataluña. Se han producido, además, fenómenos nuevos, todavía no tipificados el 1936 que seguramente hubieran sido tenidos en cuenta por la Ponencia, si en aquellos momentos se hubiesen planteado con la amplitud y la intensidad que tienen actualmente. Tanto unos como otros hoy obligarían a reconsiderar, tomando como base la de 1936, la división territorial para la administración moderna del país». CANTALLOPS, Ll., *Incidència dels nous fets urbans i territorials en la Divisió Territorial del 1936*.

La llamada contenida en ambas comunicaciones fue escuchada por muchos geógrafos, economistas, políticos, juristas... ¿Cuáles son los cambios experimentados que han retenido más la atención y que han sido más estudiados?

Todos ellos han sido estudiados ampliamente. Algunos no son privativos de Cataluña, otros necesitan todavía que se les preste mayor atención. Parece que, en este escrito, es suficiente una simple enumeración de los principales:

— El fenómeno de la migración de las poblaciones de las áreas rurales catalanas y su establecimiento en los sectores urbanos industrializados.

— El trasvase de poblaciones iniciado en España hacia los años cincuenta que vació casi totalmente las regiones del Estado Español sometidos a la crisis endémica de la agricultura.

— El desigual repartimiento de la población y el consiguiente reforzamiento de las ciudades, en general, y, en un segundo momento, de algunos sectores urbanos muy concretos y determinados, que llevó a la aparición del fenómeno metropolitano.

— La superación de los límites administrativos de muchos municipios por la explosión del fenómeno urbano. Su consecuencia ha sido la aparición de los sistemas urbanos, de los que se volverá a hablar después.

— La mejora de la red viaria catalana y la aparición de las autopistas.

— La mejora de los medios mecánicos de transporte y el aumento de la seguridad, del volumen transportado y de la velocidad, y la generalización de su uso.

— La difusión de la industria por todo el territorio catalán.

— La expansión de las redes de comunicaciones a distancia: teléfono, principalmente télex, TV, terminales de informática y bancos de datos...

— La transformación del sentido del ahorro, de la concesión de créditos, de la orientación de la política de inversiones...

— La nueva estructura comercial, con redes de mayoristas, redes de supermercados, generalización de la venta a plazos, agrupaciones de minoristas...

— La transformación de los mercados tradicionales hebdomadarios que, a pesar de mantener su papel psicológico han modificado el tipo de los productos presentados y han visto reducir el volumen de las transacciones.

— La especialización de los servicios y su progresiva sofisticación, que ha provocado su concentración en las localidades principales de Cataluña.

— La especialización de los servicios administrativos y de asesoramiento, el incremento del aparato administrativo municipal y la recuesta de mayor eficacia.

— El reforzamiento de los centros menores de vecindad facilitado por la mejora de las comunicaciones que los ha convertido en centros de concurrencia de otros municipios.

— Las nuevas exigencias de participación ciudadana y de control, que han provocado la necesidad de aproximación entre el ciudadano y la administración y de terminar con la tradicional ineficacia de las entidades territoriales que hoy tanto puede provenir de su exagerado tamaño como de su desmenuzamiento.

A todos estos hechos hay que añadir la exigencia surgida de lo más profundo de la resistencia a la dictadura de anular las disposiciones impuestas después de la victoria de las tropas del general Franco, entre cuyas disposiciones existía la de destrucción de toda la obra de la Generalitat y, consecuentemente, de su División Territorial, según Decreto-Ley promulgado el mes de abril de 1938.

Fue interesante observar cómo, ya en los primeros años de la década de los cuarenta, empezó un trabajo de recuperación, de divulgación y de profundización del estudio de la División de la Ponencia y de análisis de sus métodos, por parte de geógrafos y de otros estudiosos. Poco a poco, a pesar de las dificultades, la División fue siendo conocida, aceptada y asumida por todos los estudios serios que se iban haciendo. En este aspecto la labor llevada a cabo por Josep Iglésies, que había sido Secretario de la Ponencia, fue considerable: fue el incansable conservador de los conceptos y de los resultados alcanzados por la Ponencia.

También cabe destacar la influencia que tuvo para la aceptación de los resultados del 32/36 el acuerdo tomado por el Consejo de Redacción de la *Geografía de Catalunya* de la Editorial AEDOS. Su decisión significó la aceptación ya indiscutida de la División de la Ponencia y su consagración en los estudios geográficos de Cataluña.

HACIA NUEVAS PROPUESTAS Y HACIA UN NUEVO ENFOQUE

Después de todos los cambios que se han reseñado más arriba y a partir del momento en que la actividad de los geógrafos catalanes volvió a desarrollarse con normalidad, fueron apareciendo innumerables aportaciones a la temática de la división territorial de Cataluña. Una buena visión de la complejidad y de la cantidad de trabajos aparecidos la ofrece el libro de reciente aparición de Lluçh y Nello sobre el debate entablado.

Muchos autores se han preocupado de analizar el territorio y han avanzado opiniones y soluciones más o menos razonables. A pesar de las diferencias existentes entre los autores a veces de profesiones diversas, de tendencias científicas diferentes y de orientaciones políticas no semejantes hay un rasgo bastante generalizado que se ha ido abriendo paso: se considera excesivo el número de municipios existentes en Cataluña y se propone su necesaria reducción y reorganización mediante fusiones municipales o mediante la mancomunidad de algunos servicios.

A pesar de ello, parece que se pueden establecer tres grupos de autores según sea su tendencia dominante:

— Los intransigentes tradicionalistas, que exigen la reimplantación de la división territorial del 32/36 sin apenas modificarla.

— Los partidarios de proceder a una revisión a fondo de dicha división, para que sea sustituida por otra, asimismo, de base comarcal que pueda estar más acorde con la realidad.

— Los partidarios de que cualquier reforma, de que cualquier ordenamiento territorial debe pasar por una previa modificación del mapa municipal de Cataluña, entroncando, en cierto modo, con las corrientes federalistas y progresivas catalanas.

Entre los hechos que caracterizan la organización territorial de Cataluña en estos momentos se han mencionado los sistemas urbanos. Parece conveniente insistir algo en este aspecto.

No hay duda de que la implantación de la ciudad en el espacio rural es uno de los hechos característicos del momento actual. La expansión del modo de vida urbano es un fenómeno que algunas veces es poco perceptible, ya que en el mundo rural los cambios se efectúan con lentitud, pero que, en los sectores más cercanos a Barcelona y a las grandes ciudades, es manifiesto y evidente. Cada vez más van apareciendo sistemas en los que existen diversos núcleos ligados y supeditados a un centro que ejerce sobre ellos ciertas funciones de capitalidad. Estos conjuntos son los sistemas urbanos, una de cuyas características es la existencia en ellos de un mercado único de residencia-trabajo. Son conjuntos que actúan como sistemas prácticamente cerrados. El funcionamiento actual de Cataluña, con toda evidencia, está condicionado por la existencia de estas células vivas, al lado de las cuales existen amplios sectores mucho más anclados en las estructuras tradicionales.

ACERCAMIENTO A LA NUEVA REALIDAD

En parte la descripción que se acaba de formular coincide con la opinión de *Manuel de Solà-Morales*. Este autor (1979) completó su análisis de la realidad catalana con la identificación de cuatro tipos de ciudades: unas treinta *ciudades maduras* (Badalona, Sabadell, Terrassa, Mataró...), otras *ciudades recientes* (l'Hospitalet de Llobregat, Cornellà, Roses, Sant Gregori), otras *ciudades paradas* (Tortosa, Amposta, Arbeca...) y, finalmente, otras *ciudades regresivas* (Sort, Solsona, Besalú...).

Solà-Morales, que también había incluido en su análisis el estudio del hecho metropolitano, cree que todas las ciudades, hasta las paradas y las regresivas, son los centros urbanos organizadores de la vida colectiva y que deben de tenerse en cuenta como elementos determinantes en el momento de proceder a una nueva distribución territorial. Es curioso observar que Solà-Morales no habla, o lo hace apenas, de las zonas no urbanizadas y en las que no existen sistemas urbanos: para él son una excepción sin adscripción precisa.

La propuesta de *Manuel Ribas i Piera* tiene su origen inmediato en el trabajo encargado por CEOTMA y por la Generalitat, en el año 1980, aunque Ribas ya había trabajado mucho el tema de la división y organización territorial.

Ribas hizo el reconocimiento territorial de Cataluña partiendo del análisis de los municipios actuales que consideró como un primer nivel de administración. El segundo nivel parte de la aceptación del ámbito comarcal, del que individualiza

treinta y siete unidades. Son ámbitos que solamente se modifican cuando reciben el impacto de los hechos metropolitanos.

Culmina el análisis de Ribas con la descripción de un tercer nivel compuesto por unas ocho unidades supracomarcas, excepción hecha de los entornos metropolitanos, el de Barcelona y el incipiente de Tarragona-Reus, que son considerados aparte.

Josep M.ª Vilaseca y Enric Argullol (1978) presentaron un proyecto de organización territorial en el que se pronunciaban por el mantenimiento de los municipios a los que se debía conceder un mayor o menor número de competencias según superaran o no el umbral de los cinco mil habitantes. Estos municipios, los actuales, constituyen el primer nivel de la administración local. A continuación propugnan un segundo nivel, la comarca, que consideran que debería tener una extensión superior al de las comarcas de la Ponencia. Y, finalmente, fijan un tercer nivel formado por la unión de diversas comarcas, la supracomarca, del que proponen un número comprendido entre un mínimo de seis y un máximo de ocho.

En trabajos posteriores (1981) Vilaseca propone una distribución de competencias entre los ámbitos reconocidos por el Estatut (municipio, comarca y veguería) y Argullol (en 1980) presenta una propuesta semejante, considerando la posibilidad de municipios que no pertenezcan a comarcas en las que el régimen de competencias comarcales no sea uniforme. Para el tercer nivel propone seis unidades.

La propuesta de revisión de la obra de la Ponencia presentada por *Albert Serratosa y Joaquín Clusa* (1978) es interesante, porque es uno de los primeros trabajos en los que, de un modo explícito, se defiende un método basado en las influencias mutuas entre los problemas de la administración local, los requerimientos de las competencias públicas y la realidad territorial. Serratosa-Clusa estructuran su propuesta a base de dos niveles y conceden las competencias de mayor contenido político al segundo nivel.

Como puede verse, en general, las propuestas que se van presentando mantienen el nivel comarcal con unidades más o menos semejantes a las que estableció la Ponencia. Pero, en cambio, *Lluís Casassas y Joaquim Clusa* (1980), después de un análisis detallado de la realidad territorial de Cataluña en todos sus aspectos, y del estudio del sentido de las transformaciones y cambios que se han experimentado y que están ocurriendo en el país, formularon una propuesta en la que la crisis del pensamiento comarcal tradicional llega a los más elevados extremos.

En su trabajo, en el que se incluye un análisis comparativo de las reformas más relevantes efectuadas en Europa en este campo, Casassas y Clusa proponen una organización territorial con un solo nivel de administración local que reconozca los ámbitos urbanos de Cataluña y establezca unidades de gobierno viables, potentes desde el punto de vista político en sus relaciones con otros ámbitos y con la Generalitat, y con la posibilidad de ejercer la mayoría de las competencias locales y, por delegación, algunas de la Generalitat. Es una propuesta que ahorra recursos públicos, que resuelve todos los contenciosos comarcales planteados, que simplifica las decisiones de Gobierno y que permite la descentralización municipal a los barrios u otras entidades de población de vida colectiva y de relación diaria. Estas unidades, formadas por la agrupación de varios de los municipios actuales, reciben por los autores el nombre de *municipalía*. Tal vez la aceptación de los límites municipales vigentes sea uno de los aspectos más flojos y discutibles del trabajo que se está comentando, aunque sus autores ya lo comprendieran y pidieran, en consecuencia, su revisión.

El análisis territorial que debió llevarse a cabo para poder formular la propuesta sirvió a Casassas y Clusa para poder delimitar ciento veintisiete unidades de gobierno local o municipalías. A pesar de que, de entrada, 127 parezca un número exagerado, en realidad es un número coincidente, más o menos, con las cifras obtenidas con las respuestas de la encuesta de la Ponencia de la Generalitat (87 mercados y 119 comarcas populares) y, tal como antes se ha dicho, con la cifra de las unidades territoriales que ahora sirven de marco territorial de relaciones de base diaria, en Cataluña: 107 estafetas de correos, 130 sectores telefónicos, 150 arciprestazgos, 175 comarcas educativas, etc.

Sólo en el caso de las áreas metropolitanas, Casassas y Clusa admiten el establecimiento de un segundo nivel de gobierno local, con muy pocas competencias: área de Barcelona, 27 unidades; área de Tarragona-Reus, cinco unidades.

El trabajo comentado afirma que, para la administración territorial de la Generalitat, cinco unidades satisfacen los criterios de las funciones públicas y se adaptan a las conclusiones del análisis territorial. Serían las unidades territoriales de Barcelona, Lleida, Tarragona-Reus, Manresa y Girona a las que, para evitar complicaciones administrativas, sería deseable que se adaptasen los órganos de la administración periférica de Estado en Cataluña.

Posteriormente (marzo 1984), Casassas y Clusa proponen un proceso para el establecimiento de la nueva división, en el que figura una previa aprobación de la División del 32/36 como forma de conceder a las comarcas el carácter de nivel político-administrativo, de organización de los servicios y de las competencias locales actuales de los Ayuntamientos y de las que les fuesen traspasadas por la Generalitat y por las Diputaciones; y, en un segundo momento, el reconocimiento a los ayuntamientos-municipios, de la posibilidad de organizar dichas competencias y servicios en unidades territoriales diferentes, o sea, de hecho, en municipalías.

¿Cuál es la situación actual?

En Cataluña existe el vivo sentimiento de la necesidad de cambiar la división territorial existente. El sentido de pertenencia a una provincia concreta no es mucho más amplio que lo fue en 1833, cuando la mayoría se opuso a la división provincial de Xavier de Burgos.

La situación actual se caracteriza por el hecho de que, tanto la Constitución como el Estatut reconocen la posibilidad de establecer comarcas y reconocen la existencia de los municipios y de las provincias como organismos de administración. Además, ambos textos reconocen la posibilidad de constituir ámbitos territoriales de extensión superior al municipio. Si la institucionalización de estos nuevos entes territoriales todavía no se han llevado a cabo se debe a que existen unas dificultades y unos planteamientos de índole legal cuya resolución es previa a cualquier solución y que no hacen sencilla la elaboración de algún proyecto aceptable:

1. La Constitución considera competencia exclusiva del Estado la organización territorial y, por tanto, la posibilidad de crear organismos territoriales nuevos. El Estatut de Catalunya considera que es competencia exclusiva de la Generalitat la organización del territorio catalán.

Ya se puede comprender que esta contradicción sólo podrá resolverse con la

voluntad política de llegar a un acuerdo entre el Estado y Generalitat. Un acuerdo difícil que requerirá concesiones mutuas y comprensión.

2. Aunque parece que se está avanzando en el camino de un acuerdo favorable en las discusiones acerca del articulado de la futura Ley de Bases de Régimen Local, actualmente ni se conoce el proyecto definitivo del texto ni se puede asegurar o prever cuál será su redacción final, por lo que es difícil imaginar el alcance del techo que se podrá lograr por los órganos autonómicos en el apartado de su organización territorial.

3. ¿Cuál va a ser en el futuro el papel de las provincias y de los órganos de la administración periférica del Estado en las Comunidades Autónomas?

¿Cuál va a ser, en el futuro, el papel de las Diputaciones Provinciales, que hoy son también organismos de administración local?

4. La organización interior de Cataluña ¿se mantendrá en forma centralizada o se va a propender hacia una descentralización administrativa que, en definitiva, equivale a una cierta concesión de poder a los órganos locales? ¿Es que en el contexto actual de reconstrucción catalana se concibe esta cesión de poder?

La respuesta a estas preguntas presupone considerar las comarcas como órganos de la administración periférica de la Generalitat, como órganos de administración local o como organismos mixtos de cooperación, planificación y asesoramiento.

5. ¿Cómo se piensan organizar las circunscripciones electorales? Las proposiciones Cataluña = provincia única o Cataluña = cinco/seis provincias, tienen diferentes y contradictorios resultados desde un punto de vista de la conducta electoral. No debe extrañar la cautela de los grupos políticos en proponer un nuevo mapa de circunscripciones que sustituya el actual de provincias = circunscripciones electorales.

6. En la solución del problema relativo al sector metropolitano de Barcelona se tropieza con algunos de los escollos mayores en el camino hacia la organización territorial de Cataluña. ¿Se piensa en las posiciones contrapuestas actuales que van desde mantener el presente funcionamiento, surgido de disposiciones dictadas en los últimos tiempos del franquismo hasta la petición de la supresión de la Corporación Metropolitana de Barcelona?

Lo que sí es cierto es que la coherencia de la futura división territorial de Cataluña y la posibilidad de su funcionamiento correcto dependen, principalmente, de la solución que se dé a los problemas de este conflictivo sector metropolitano central.

7. Cada vez es más notoria la necesidad de un Plan General de Cataluña. Este Plan es el que podrá resolver la cuestión fundamental hoy planteada, que no es otra que el nuevo proyecto de sociedad. Los caracteres que tendrá el nuevo proyecto condicionan, ya, desde este instante, los planes parciales que se puedan ir elaborando y sus respectivas repercusiones territoriales: planes de obras públicas, de sanidad, de cultura y enseñanza, de determinación de zonas de urgente industrialización, de regímenes agrarios, de la vivienda y, como es lógico, de división y de organización territorial.

UN COMENTARIO PARA FINAL

Durante la primera legislatura autonómica, el Consell Executiu presentó al Parlament un proyecto que, al final, consistía, pura y simplemente, en la

Dólan

reinstalación de la División de 1936. El Parlament creó una Ponencia parlamentaria que ocupó todo el tiempo de duración de la legislatura en la recogida de información, de opiniones de diversas personas interesadas y de proyectos presentados o elaborados por distintos autores acerca de la división territorial y sobre la solución del contencioso comarcal; pero transcurrió el tiempo y ni la Ponencia presentó proyecto alguno o un informe de conclusiones ni se resolvió nada; la cuestión quedó pendiente para ser resuelta en la legislatura hace poco iniciada.

Durante la última campaña electoral para el Parlament de Catalunya se había hablado mucho de la división territorial y de las responsabilidades contraídas por los que hubieran podido acelerar la solución de esta cuestión y no lo hicieron. Ahora, desde ángulos muy diversos, se continúa hablando. El propio President ha declarado que ésta es una cuestión primordial y que, *a su criterio*, la solución pasa por la comarcalización de Cataluña.

Pero la cuestión no es simple y para resolverla no bastan declaraciones voluntaristas.

Como se ha dicho más arriba, la cuestión de la institucionalización de unas entidades supranacionales (municipalías, vecindades, rodalías, comarcas, veguerías, regiones) es muy compleja, interesa a diversas administraciones e instituciones y su resultado puede afectar la vida política de la Nación y del Estado. No son pocos los que creen o temen, aunque sean pocos los que lo digan, que puede muy bien suceder que se llegue al término de la actual legislatura autonómica y no se haya resuelto, todavía, nada. Otros, tal vez, temen que la solución, si llega, sea a última hora y sea una implantación de los Decretos de 1936, disposiciones éstas difícilmente adaptables a la realidad actual.

BIBLIOGRAFIA SUCINTA

- CASA DEL VALLÈS: *El problema comarcal a Catalunya*, «Biblioteca d'Estudis Comarcals», vol. II, Barcelona (1932).
- CASASSAS I SIMÓ, LL.: *Barcelona i l'espai català*, «Biblioteca de Cultura Catalana», nº 30, Curial, Barcelona (1977).
- CASASSAS I SIMÓ, LL.: «Les divisions administratives», en *Gran Geografia Comarcal de Catalunya*, vol. 18, págs. 382 a 411, Fundació Gran Enciclopèdia Catalana, Barcelona (1983).
- CASASSAS I SIMÓ, LL.: «L'Ordenació del territori», en *Per la coneixença geogràfica de Catalunya*, págs. 137 a 169, Rosa Sensat-Edicions 62, Barcelona (1984).
- CASASSAS, LL., y CLUSA, J.: *L'organització territorial de Catalunya*, Fundació Jaume Bofill, Barcelona (1981).
- DIPUTACIÓ DE BARCELONA: *La gènesi de la Divisió Territorial de Catalunya. Edició de Documents de l'Arxiu de la Ponència. 1931-1936*, por Enric Lluch y Oriol Nello, Ediciones Alta-Fulla, Barcelona (1983).
- DIPUTACIÓ DE BARCELONA: *El debat de la divisió territorial*, textos y documentos recogidos y seleccionados por Enric Lluch y Oriol Nello, Ediciones Alta-Fulla, Barcelona (1984).
- GENERALITAT DE CATALUNYA: *Divisió Territorial de Catalunya, estudis i projectes. Nomenclàtor de municipis*, 2 vols., el segundo de mapas, Barcelona (1933).
- GENERALITAT DE CATALUNYA: *La divisió territorial de Catalunya*, Conselleria d'Economia, Barcelona (1937). Edición Facsímil, Seix Barral-Congrès Cultura Catalana, Barcelona (1977).

- RIBAS I PIERA, M.: *La base espacial. Reconocimiento territorial de Catalunya*, CEOTMA, Barcelona (1980).
- SOLÀ-MORALES, M. de: «Capital i ciutats a Catalunya: una perspectiva de futur», en *Catalunya a l'any 2000*, Fundació Jaume Bofill, Barcelona (1979).
- SOLÉ SABARÍS, Ll.: «La Regió: estudi i concepte», en *Miscel·lània Pau Vila*, Societat Catalana de Geografia y Editorial Montblanc, Granollers (1975).
- SOLÉ SABARÍS, Ll.: *Problemes de la futura divisió territorial dels Països Catalans*, en UNIVERSIDAD AUTÓNOMA (1983).
- UNIVERSITAT AUTÓNOMA DE BARCELONA, *La nova divisió territorial de Catalunya*, Departament de Geografia, Bellaterra-Barcelona (1983).
- VILA, P.: «Per a una solució del problema comarcal: una divisió de Catalunya en comarques», en *Casa del Vallès*, Barcelona (1932).
- VILA, P.: *La Fesomia Geogràfica de Catalunya*, Comissariat de Propaganda de la Generalitat de Catalunya, Barcelona (1937). Edición facsímil, Editorial Laia, Barcelona (1977).
- VILA, P.: *La Divisió Territorial de Catalunya*, «Biblioteca de Cultura Catalana», nº 31, Curial, Barcelona (1977).
- VILASECA, J. M., y ARGULLOL, E.: *La Reforma de l'Administració Local de Catalunya*, en «Revista Jurídica de Catalunya», nº 4, Barcelona (1980).

INTRODUCCIÓN

La dinámica de la población, la urbanización de los espacios naturales y la concentración concentrada de las actividades laborales que han tenido lugar en nuestro país en las décadas 55-75, por de más, las construcciones de la desorganización de la base de viviendas y en última instancia de un territorio desequilibrado y con una — en muchas zonas — deplorable calidad de la vida.

El fenómeno de la concentración y de la especialización funcional es creando en la presente concentración contraponiéndose la redistribución u ordenación del territorio y postulando espacios multifuncionales. En tal sentido, partiendo del enfoque ecológico territorial, se analiza la distribución espacial de la población, la localización de las principales actividades industriales y la evolución del sistema productivo agrario de la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha.

El proyecto alternativo a la situación planteada surge necesariamente por la consideración de los ámbitos despoblados y la disfuncionalidad de gran parte de los centros urbanos. En tal sentido, se parte del ámbito regional y se insiste en los recursos endógenos propugnando el desarrollo como vehículo adecuado para obtener las umbrales satisfactorios de la calidad de la vida contemplados en la Constitución de 1978 y en los Estatutos de Autonomía Regional.

I. EN TORNO AL DESARROLLO Y LA COORDINACIÓN TERRITORIAL

Al finalizar la década de los años 60 se puso de manifiesto la desvinculación entre territorio y sociedad, entre población y desarrollo. Se quiebra así una línea fundamental de la historia del progreso en cuanto que éste había consistido en la unión íntima de la ciencia y de la sociedad a través de la tecnología.

La satisfacción de las necesidades económicas (sober todas las específicamente materiales) se diluye en gran medida con la perspectiva social del costo/beneficio, el ideal del crecimiento se interfiere del aparato legislativo y de la opinión pública, y ambos sufren el espasmo desarrollista. Este proceso se inicia desde la deserción centro-periferia, campesinidad y agricultura industrial, y se alcanza — mejor o peor — a costa de movimientos migratorios, se concentra y se despacha a un tiempo,

que ocupó todo el tiempo de duración de la legislatura (1930-1934) en materia de legislación económica, presentando y aprobando 14 leyes, 10 decretos y 10 resoluciones. En materia de legislación social, presentó y aprobó 10 leyes, 10 decretos y 10 resoluciones. En materia de legislación económica, presentó y aprobó 14 leyes, 10 decretos y 10 resoluciones. En materia de legislación social, presentó y aprobó 10 leyes, 10 decretos y 10 resoluciones.

— **Decreto de 1934.** El decreto de 1934, que se aprobó el 12 de febrero de 1934, fue el primer decreto que se aprobó en materia de legislación económica. Este decreto estableció la creación de un organismo que se encargara de la gestión de los recursos económicos de Cataluña. Este organismo se denominó "Comisión de Estudios Económicos" y se encargó de estudiar y proponer medidas para mejorar la situación económica de Cataluña.

— **Decreto de 1935.** El decreto de 1935, que se aprobó el 12 de febrero de 1935, fue el segundo decreto que se aprobó en materia de legislación económica. Este decreto estableció la creación de un organismo que se encargara de la gestión de los recursos económicos de Cataluña. Este organismo se denominó "Comisión de Estudios Económicos" y se encargó de estudiar y proponer medidas para mejorar la situación económica de Cataluña.

BIBLIOGRAFÍA SIGUENTE

- CASA DEL VALLE: *El problema comercial a Cataluña*. «Biblioteca d'Estudis Catalans», vol. II, Barcelona (1932).
- CARAYON (SABU, LL.): *Artesania i aspect social*. «Biblioteca de Cultura Catalana», nº 30, Curial, Barcelona (1927).
- CASASAL I SIBO: LL.: «Las divisiones del territorio catalán», en *Gran Geografía Comarcal de Catalunya*, vol. 42, págs. 362 a 411, Fontana Gran Enciclopèdia Catalana, Barcelona (1968).
- CASASAL I SIBO, LL.: «El Desamortizado del territorio», en *Per la reconstrucció geogràfica de Catalunya*, págs. 127 a 169, Base Sants-Edicions 62, Barcelona (1964).
- CASASAL, LL. y CLARA, J.: *El Desamortizado del territorio de Catalunya*, Fontana Jaume Bofill, Barcelona (1967).
- COMISSIÓ DE BARCELONA: *La guerra de la Divina Terribilitat de Catalunya*, *Estudi de Documents de l'Arxiu de la Presidència, 1932-1934*, per Enric Lluch y Oriol Nello, Síndic de Alta Fala, Barcelona (1962).
- DIRECCIÓ DE BARCELONA: *El dret de la divisió territorial, textos y documents recollidos y seleccionados per Enric Lluch y Oriol Nello*, Edicions Alta-Fala, Barcelona (1964).
- GENERALITAT DE CATALUNYA: *Divisió Territorial de Catalunya estudi i projectes*. *Nomenclàtor de municipis*, 2 vols., el segon de projectes, Barcelona (1935).
- GENERALITAT DE CATALUNYA: *La divisió territorial de Catalunya*, *Conselleries d'Economia*, Barcelona (1935). Edició Facsimil, *Sexa Gran Geografia Cultural Catalana*, Barcelona (1971).

La autonomía castellano-leonesa, la coordinación territorial y la calidad de la vida

por A. López López y C. Sanz López

INTRODUCCION

La dinámica de la población, la ubicación de los recursos naturales y la localización concentrada de las actividades laborales que han tenido lugar en nuestro país en las décadas 55-75, pone de manifiesto las consecuencias de la desorganización, de la falta de previsiones y en última instancia de un territorio desequilibrado y con una —en muchos casos— deficiente calidad de la vida.

El fenómeno de la concentración y de la especialización funcional es criticado en la presente comunicación contraponiéndole la redistribución u ordenación del territorio y postulando espacios multifuncionales. En tal sentido, partiendo del enfoque ecológico-territorial, se analizan la distribución espacial de la población, la localización de las menguadas actividades industriales y la endeblez del sistema productivo agrario de la Comunidad Autónoma de Castilla-León.

El proyecto alternativo a la situación heredada pasa necesariamente por la consideración de los ámbitos despoblados y la disfuncionalidad de gran parte de los centros urbanos. En tal sentido, se parte del ámbito comarcal y se insiste en los recursos endógenos propugnando el ecodesarrollo como vehículo adecuado para obtener los umbrales satisfactorios de la calidad de la vida contemplados en la Constitución de 1978 y en los Estatutos de Autonomía Regional.

I. EN TORNO AL DESARROLLO Y LA COORDINACION TERRITORIAL

Al finalizar la década de los años 60 se puso de manifiesto la desvinculación entre tecnología y sociedad, entre población y desarrollo. Se quiebra así una línea fundamental de la historia del progreso en cuanto que éste había consistido en la unión fecunda de la ciencia y de la sociedad a través de la tecnología.

La satisfacción de las necesidades económicas (sobre todo las específicamente materiales) se diseña en gran medida sin la perspectiva social del coste/beneficio, el ideal del crecimiento se enseñoorea del aparato dirigente y de la opinión pública, y ambos sufren el espejismo desarrollista. Este pivota y se articula desde la dialéctica centro/periferia, campo/ciudad y agricultura/industria, y se alcanza —mejor o peor— a costa de movimientos migratorios, se concentra y se despobla a un tiempo,

localizaciones de impacto territorial (hacinamiento, asentamientos incontrolados, contaminación, especulación del suelo), despilfarro de recursos, destrucción de la naturaleza, insumos energéticos desproporcionados, uniformización de la vida, anomia y pérdida de creatividad y autonomía.

Los efectos «no queridos» del desarrollo económico son en parte la explicación de «la moda ecológica» y de la sensibilización creciente que adquiere la problemática ambiental, aspectos que son asumidos con rapidez tanto por los ciudadanos como por los poderes políticos en base a que dicha problemática lleva el germen unos valores nuevos, una concepción distinta de la vida colectiva y una nueva forma de lucha política por el poder. Más aún, la denuncia ecológico-ambiental ha puesto en duda la validez (por primera vez desde el Renacimiento) de un modelo de sociedad en el que «lo más» y «lo mejor» son correlativos.

La resurrección de la utopía y la irrupción del paradigma ambiental en la sociedad y en la sociología de los años 70 no es un mero capricho de la contracultura euroamericana del 68 ni de los autores de la Escuela de Frankfurt. Se trata de la aspiración inevitable a un orden justo y verdadero de la existencia mediante una concepción del mundo que pueda liberarnos de las contradicciones y desgracias de la sociedad actual (aunque se admita la teoría de los sociólogos económicos según la cual en cada estadio histórico tropezamos con nuevas contradicciones), aunque vaya ideológicamente etiquetada con el adjetivo de científica y tecnológica. Parece que el crecimiento y el desarrollo de la producción no constituye ya categorías válidas para mantener la integración ante los reiterados embates de la utopía transformadora, en su lugar se empieza a colocar un nuevo concepto clave, el de la calidad de la vida, que viene —incluso desde las instancias del poder— a reemplazar la obsesión por el desarrollo y el crecimiento.

No puede extrañar por ello que en los últimos años el tema se haya constitucionalizado. Normalmente las preocupaciones medioambientales han encontrado acomodo en la parte dogmática de las Constituciones desde 1972, fecha de la Conferencia de Estocolmo, y I Informe al Club Roma (Suiza, Portugal, Grecia y España) mediante su plasmación en un nuevo derecho económicosocial: el derecho al ambiente y a la calidad de la vida, al que se suele dotar de una funcionalidad compleja a partir de su configuración como un derecho-deber y de su consagración como uno de los principios rectores de la política económica y social.

La Constitución refleja y en cierto modo formaliza un elemento dinamizador de un factor de cambio y de transformación social, que la propia Constitución quiere promover. (Véase Preámbulo, arts. 9, 40, 45 y ss.)

Pero además en la Constitución española de 1978 se refleja y se expresa esa antigua utopía, democrática y socialista, de la libre asociación de los hombres y de los pueblos. El instrumento axial de dicha utopía es la Comunidad Autónoma (Preámbulo y arts. 2, 3, 4, 69, 81, 130 y 131, 137, 138, 140, 143-158) abierta de modo federante a Comunidades no menos Autónomas pero más amplias.

Y es que el resurgimiento de la «utopía regionalista» se inserta en nuestro país en la dialéctica de la teoría crítica de la sociedad, en la aspiración política de fusión y distribución del *poder del Estado* por todo el territorio, tras la afirmación y el reconocimiento de todas las pluralidades, y en el desencantamiento de la sociedad industrial desgarrada por los límites del desarrollo y del crecimiento, por los desequilibrios territoriales y por las desigualdades sociales.

El proceso actual de *devolución del poder* a las Comunidades Autónomas supone que las Comunidades Autónomas *no son delegaciones* del poder estatal ni

simple descentralización de sus órganos unitarios, sino el mismo poder del Estado, ejercido en el ámbito territorial que les sea propio.

Así pues, el *territorio* de las Comunidades Autónomas va a constituirse en el ámbito espacial del ejercicio de la soberanía (funciones legislativas, ejecutivas y judiciales). Ahora bien, ser Comunidades Autónomas no supone que sean soberanas, sino que presuponen su integración en el Estado y derivan su vida del reconocimiento de la única Constitución nacional del Estado. Pero en tanto la autonomía será verdadera en cuanto sus órganos no estén condicionados ni regidos desde el exterior, desde fuera del cuadrante autonómico cuyo autogobierno debe responder al mandato del cuerpo electoral que lo ha elegido.

Consecuentemente, el territorio autónomo no es solamente una circunscripción geográfica, administrativa y política, sino que es fundamentalmente un espacio socioeconómico, el escenario-sustento de las actividades productivas, lugar de los asentamientos poblacionales, surcado por las infraestructuras y comunicaciones, realidad y símbolo de la identidad cultural de uno o varios pueblos.

Nuestra Comunicación parte de la hipótesis suficientemente clara no sólo del desequilibrio territorial entre la Comunidad Autónoma Castellano-Leonesa y el conjunto del resto del Estado, sino también desde sus profundos desequilibrios territoriales intracomunitarios, de tal forma que demanda unas medidas de urgente intervención y una planificación a medio y largo plazo que confluyan en la reordenación del Territorio de esta Comunidad.

Habida cuenta de que el concepto de Ordenación del Territorio no es susceptible de una definición generalizada (tarea inconclusa a pesar de los esfuerzos de precisión iniciados por las Naciones Unidas desde 1958), se enfatizan con mayor o menor fuerza alguno de los enfoques más representativos, el urbanístico, el económico, el ruralista y el ecológico desarrollado (ecodesarrollo).

- a) Urbanístico: Se conceptúa como tal la extensión del urbanismo al conjunto del territorio, bajo el prisma de la expansión y el crecimiento de las ciudades.
- b) Económico: Entendido como elemento corrector de los desequilibrios regionales.
- c) Ruralista: En cuanto método de la transformación física del espacio con vista a una mayor y mejor racionalización del uso del suelo.
- d) Ecológico: Implica la utilización del enfoque sistémico que diferencia los diversos espacios y pone de manifiesto la interdependencia interactuante entre los seres vivos y el medio, definiendo a estos ámbitos espaciales como ecosistemas.

La actualidad dominada por la crisis económica, el reconocimiento regional, la preocupación de conservación del medio y de la calidad de la vida, elementos que han permitido que el enfoque ecológico aparezca como el más relevante. La Ordenación del Territorio desde este enfoque podría vincularse al llamado *Ecodesarrollo*, desde el que se consideran como hemos dicho integralmente las características poblacionales, culturales, de localización y distribución de los asentamientos; los recursos naturales disponibles; las características topológicas, edafológicas, climáticas, etc., es decir, un desarrollo en *fed-bak*, teniendo muy en cuenta la realidad y fragilidad de los ecosistemas y la autogestión de los mismos.

El concepto de *ecodesarrollo* —al decir de Ignacy Sachs—, auspiciado activamente por el PNUMA, hace hincapié en la necesidad de buscar estrategias

concretas de desarrollo capaces de usar en forma adecuada y ecológicamente sana los recursos específicos de un ecosistema dado para satisfacer las necesidades básicas de la población local. El ecodesarrollo insiste en la diversidad de situaciones ecológicas y culturales y, por ende, en la diversidad de las soluciones propuestas y en la importancia de la participación ciudadana en la identificación de las necesidades y recursos, la búsqueda de técnicas adecuadas, el diseño y ejecución de programas de desarrollo y de cambios estructurales cuando sean necesarios.

Hay que decir, no obstante, que se impone un gran sentido de adaptación en la formulación de principios generales más allá de aquel de la búsqueda de soluciones específicas, propias a cada ecosistema cultural y contexto institucional. Hay que analizar las potencialidades de cada ecosistema con los estudios pertinentes, en especial de etnoecología, teniendo en cuenta el saber popular y la antropología de las poblaciones locales. A tenor de la advertencia de Di Castri y de Hadley, según ellos, los principales cuellos de botella que frenan el desarrollo del uso de los recursos autóctonos-endógenos no se sitúan en el plano científico, sino que deben ser atribuidos a restricciones políticas, institucionales, administrativas y económicas. La superación de semejantes obstáculos corresponde en gran medida a los Parlamentos y Gobiernos autonómicos.

La capacidad de crear una economía microrregional articulada, capaz de autoaprovisionarse de bienes de consumo alimentario de base, de cubrir las necesidades locales de energéticos y de proveer los materiales de construcción, liberándose así de una dependencia costosa en relación a los centros directivos de la economía nacional.

Una ocupación selectiva del espacio compatible con la gestión ecológica de los recursos renovables y los límites de concentración de la población necesarias a la creación de una infraestructura inclusive somera de servicios sociales y culturales y al funcionamiento de la economía microrregional, en otros términos, subordinación de los nuevos centros de colonización a un esquema del reacondo del territorio, estableciendo «reservas de desarrollo» de preferencia interconectadas por vías de acceso naturales, lo que pudiera dar lugar a la articulación selectiva de economías microrregionales en una economía regional.

El marco de referencia tenido delante para el análisis de la Comunidad de Castilla-León lo constituye la tipología de regiones españolas, que en su día presentamos al I Congreso de Derecho Parlamentario (Madrid, marzo 1984), asumiendo aquí y ahora la adoptada por la Comisión de la Comunidad Económica Europea en 1978.

La Comisión de la CEE diferencia tres grandes bloques regionales mediante los parámetros del desarrollo, vías de desarrollo y grandes áreas de despoblación.

1. *Áreas desarrolladas*, las situadas en el cuadrante nordeste (Barcelona, Vizcaya y Guipúzcoa) más el área metropolitana de Madrid. Estas regiones representando el 4 por 100 del territorio español, sin embargo concentran:

- El 28,5 por 100 de la población.
- El 39 por 100 del PIB.
- El 43 por 100 de la producción industrial.

A pesar del desarrollo que han alcanzado, su PIB medido por habitante no alcanza más allá del 74 por 100 de la media de los países de la CEE.

2. *Regiones en vías de desarrollo* son Andalucía y Galicia, que se encuentran atrasadas respecto al grupo 1, pero su tasa de población es lo suficientemente

elevada para servir de soporte al desarrollo, teniendo en cuenta que además disfrutan de las ventajas de las zonas costeras y disponen de potencial agrícola considerable.

3. *Ambitos subdesarrollados y despoblados.* Comprende esa vasta zona agrícola, poco poblada y generalmente pobre, situada en el interior y que se extiende desde los límites de influencia media de Madrid y a lo largo de la frontera con Portugal¹.

Poseyendo una extensión del 45 por 100 del territorio sólo representa el 24 por 100 de la población estatal, con una densidad preocupante entre 10 y 40 habitantes (de densidad) por Km², frente a los 345 habitantes/Km² de las áreas del grupo 1. Las diez provincias menos favorecidas tienen un PIB por habitante que se cifra entre el 32 y el 37 por 100 del correspondiente al porcentaje medio de los países de la CEE.

II. LA DISTRIBUCIÓN TERRITORIAL DE LA POBLACION

La coordinación territorial, entendida como el ajuste entre los diversos organismos y las distintas políticas que inciden en un territorio, va irremisiblemente unida a la calidad de vida, expresada en el grado de satisfacción y calidad de los bienes sociales, distribuidos en una situación medio ambiental sana.

Por el contrario, la desarticulación de los distintos espacios que componen un conjunto determinado propicia áreas de subdesarrollo y de desertización, de forma que el desarrollo de un área se explica por el subdesarrollo de otra.

Tomando un ejemplo ya típico, no hay ninguna duda que la Sierra Pobre de Madrid hay que explicarla en estrecha vinculación con la política de abastecimiento de aguas de Madrid, en concreto con el Canal de Isabel II, al ocupar los mejores suelos y poner dificultades para el desenvolvimiento de ese espacio desde la segunda mitad del siglo XIX.

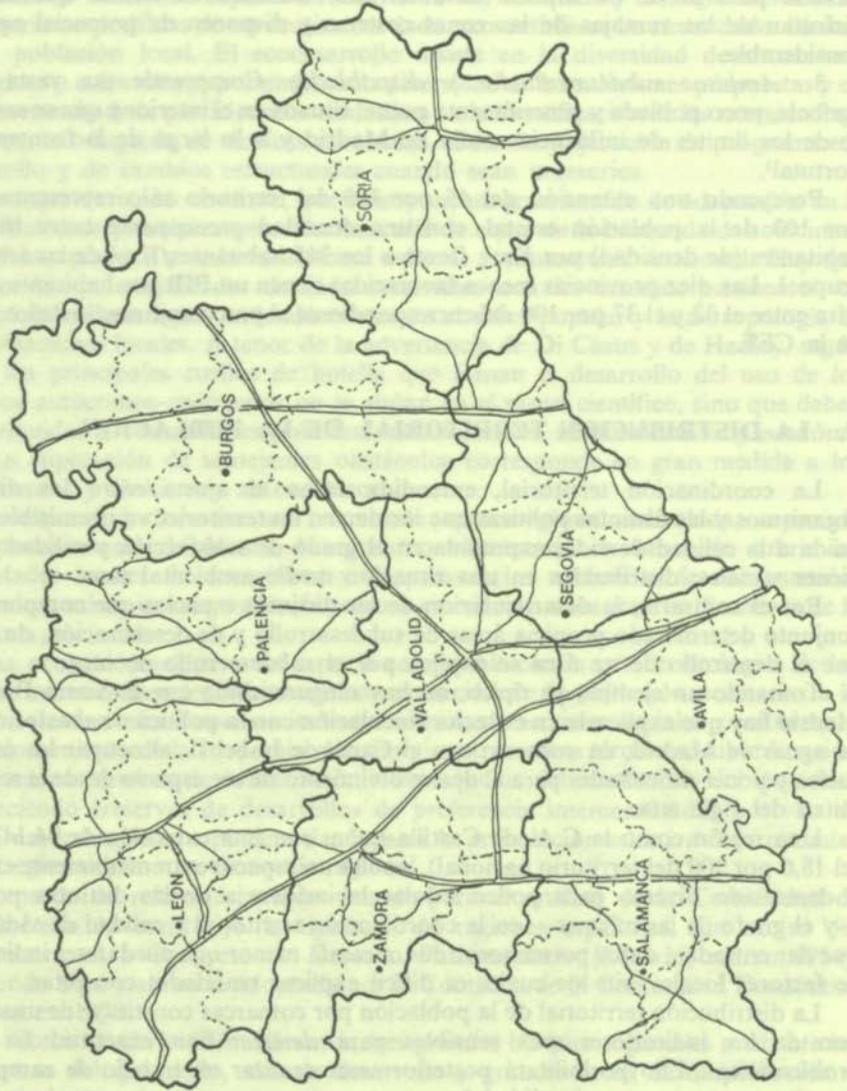
Una región como la C.A. de Castilla-León, con una extensión de 94.147 Km² (el 18,6 por 100 del territorio nacional), resulta un espacio extremadamente extenso y demasiado diverso para poder señalar la incidencia de las distintas políticas —y el grado de las mismas— en la coordinación territorial y calidad de vida. Hay que dar entrada a datos pormenorizados, a escala menor que puedan ser indicativos de factores locales, sin los cuales es difícil explicar realidades concretas.

La distribución territorial de la población por comarcas constituye de una parte, uno de los indicadores más sensibles para *detectar* con exactitud las áreas problemáticas. Ello posibilitará posteriormente realizar un trabajo de campo que permita conocer en profundidad las causas que provocaron la actual situación. También la realidad comarcal ofrece una perspectiva más amplia para establecer ciertas relaciones y una plataforma más diversa de cara a las alternativas, que el objetivo municipal dejaría fuera de enfoque.

De otra, comarcalizar los distintos datos estadísticos, y en concreto los relativos a la distribución de la población, supone un esfuerzo necesario si queremos dejar de hablar en abstracto y enfocar nuestras investigaciones hacia objetivos concretos, con una repercusión social, positiva e inmediata.

¹ La Conferencia Europea de Ministros responsables de Ordenación del Territorio consideraba ya en 1975 a la política de transportes, las regiones fronterizas y las regiones de montaña como frentes de urgentes actuaciones a nivel europeo.

COMUNIDAD AUTÓNOMA DE CASTILLA-LEÓN (comarcas agrarias, carreteras nacionales y comarcales)



== C. Nacionales.

— C. Comarcales.

— Limite provincia.

--- Limite comarca.

Entre las distintas comarcalizaciones realizadas se ha escogido la del Ministerio de Agricultura, publicada en 1978 sin solución de continuidad; a pesar de ello facilita el trabajo porque se atiene a la demarcación provincial, referencia tomada también en la estadística oficial. La segunda razón al elegirla fue la importancia del sector agrícola en la región, y como consecuencia la incidencia de políticas agrarias concretas en la movilidad y distribución de la población.

2.1. Análisis de la distribución poblacional en la C.A. de Castilla-León

Podemos detectar tres tendencias generalizadas:

- La pérdida de población.
- La concentración en las capitales de provincias y grandes núcleos.
- La polarización y atomización.

a) La primera se resume en el saldo migratorio de la C.A., según los datos del INE para 1984, sigue siendo negativo, con una pérdida de 10.844 personas. Analizando la clasificación por provincias, resulta ser sólo negativo en Avila, Burgos, Zamora y ligeramente en Soria.

Es importante destacar la movilidad intraprovincial que aparece reflejada en los mismos datos, sobre todo en los casos de León (2.174), Salamanca (1.084) y Valladolid (1.100), lo cual es una primera indicación de las diferencias de expectativas de oportunidades de un área provincial a otra.

INMIGRANTES Y EMIGRANTES CLASIFICADOS POR PROVINCIAS DE LLEGADA Y SALIDA. 1984

PROVINCIA	INMIGRANTES			EMIGRANTES		
	TOTAL	De la misma Provincia	De otra Provincia	TOTAL	De la misma Provincia	De otra Provincia
AVILA	892	269	623	1.187	269	918
BURGOS	1.731	496	1.235	2.726	496	2.230
LEON	5.280	2.174	3.106	4.504	2.174	2.330
PALENCIA	2.621	1.811	1.433	2.236	1.811	1.138
SALAMANCA ...	3.317	1.084	2.233	2.810	1.084	1.726
SEGOVIA	1.365	420	945	1.208	420	788
SORIA	1.052	437	615	1.083	437	646
VALLADOLID ...	3.689	1.100	2.589	3.379	1.100	2.279
ZAMORA	1.143	319	824	1.357	319	1.038

FUENTE: I.N.E., 1984.

b) La última observación aparece confirmada en la distribución porcentual de la población por tamaño de los municipios (1984) para toda la C.A., el 38,28 por 100 de la población habita en municipios mayores de 50.000 habitantes. Sin embargo, a nivel provincial caben matizaciones como en el caso de León, que al tener una base económica más diversificada permite una mejor redistribución poblacional; y aunque presente inicios de seguir el mismo proceso de concentración, común a toda la C.A., en ningún caso se producirá tan acelerado como en el resto de las provincias.

Tomando los datos de 1960, sólo el 9,5 por 100 de la población vivía en las capitales de provincia y el 23,6 por 100 si se incluyen también los núcleos de población de más de 10.000 habitantes. La red urbana estaba constituida por ciudades pequeñas, sólo una, Valladolid (133.807 Hab.), era de tipo medio. La situación en 1981 es totalmente contraria. En los municipios no capitales de provincia el incremento mayor lo han sufrido los afectados por la «Declaración de Zonas de preferente localización de industrias Agrarias»: Aranda de Duero, Medina del Campo, Miranda de Ebro, Benavente, etc.

c) El contrapunto del proceso de concentración en la C.A. es el 35,09 por 100 de la población que habita actualmente en municipios de 2.000 habitantes, con idéntica en cuanto a la aceleración, pero contraria tendencia a la baja. Los porcentajes provinciales se distribuyen:

	(+) de 10.000 Hab.	(-) de 2.000 Hab.
Avila	47,55 %	52,45 %
Burgos	72,86 %	27,14 %
León	66,46 %	33,53 %
Palencia	64,23 %	35,54 %
Salamanca	54,39 %	45,61 %
Segovia	55,15 %	44,85 %
Soria	58,35 %	41,65 %
Valladolid	80,93 %	19,07 %
Zamora	38,52 %	61,48 %

FUENTE: I.N.E.: Censo Población 1981 y elaboración propia.

Además esta población, que habita en municipios menores de 2.000 habitantes, se halla muy repartida, ya que el 90 por 100 de los núcleos de población son inferiores a 500 habitantes, distribuyéndose el siguiente modo:

Menos de 100 Hab.	261 municipios
Entre 100 y 199 Hab.	448 municipios
Entre 200 y 499 Hab.	778 municipios

La distribución espacial de los municipios con menos de 500 habitantes señalan los espacios donde la emigración es más acusada. En parte se corresponden con tierras altas de topografía accidentada. En parte acusan la atracción hacia los grandes núcleos. [También influyen otros factores en la adaptación a la nueva realidad socioeconómica, como es la excesiva parcelación, el aislamiento de los ejes viarios, la falta de medios de comunicación, el desequilibrio entre la población y las formas de explotación de los recursos agrícolas, forestales y ganaderos.] El análisis más detallado advierte con mayor evidencia las disparidades provinciales y comarcales.

2.2. Densidades provinciales y comarcales

De las 59 comarcas de la región, 11 superan la media de la C.A. (27,5 Hab/Km²) y 13 están por debajo de los 10 Hab/Km², umbral por debajo del cual se empiezan a

plantear problemas de desertización y de desarticulación de las comunidades rurales, principalmente cuando la ocupación del territorio se apoya en municipios pequeños. La pérdida de población es más acusada en aquellas comarcas situadas en los rebordes montañosos, donde se manifiesta más claramente la descoordinación entre la Política Hidráulica, la repoblación forestal y usos agrarios y ganaderos.

Es también importante la incidencia de una red de transporte centralizada a nivel estatal y provincial, en el aislamiento e incomunicación de ciertas comarcas. Las estrategias repobladoras del ICONA no tuvieron en cuenta los factores sociales, las pequeñas economías mixtas de montaña ajustadas a un aprovechamiento integral de los recursos y el peso importante que tenía en estos espacios la ganadería extensiva.

DENSIDADES DE POBLACION POR PROVINCIAS Y COMARCAS (Hab/Km²)

	1960		1970		1981		Sp. Km ²
	Den.	Población	Den.	Población	Den.	Población	
AVILA							
Capital		26.807		30.983	180	41.735	
Provincia	29	238.372	25	203.798	22	178.997	8.046
Comarcas:							
Arévalo-Madrigal ..	29	46.841	24	39.747	20	31.783	1.618
AVILA	31	68.654	28	61.605	27	60.852	2.235
Barco de Avila-							
Piedrahita	29	32.053	23	26.005	16	17.745	1.118
Gredos	19	15.981	13	11.359	13	11.044	843
Valle Bajo del							
Arbeche	26	28.394	25	26.920	23	23.553	1.071
Valle del Tiétar	40	46.449	33	38.162	29	34.520	1.161
BURGOS							
Capital		82.727		119.915	1.476	156.449	
Provincia	27	380.791	25	358.075	26	363.474	14.165
Comarcas:							
Merindades	16	37.395	12	28.706	11	26.595	2.345
Bureba-Ebro	38	74.379	36	71.357	29	58.703	1.974
Demanda	15	33.645	12	25.735	9	19.108	2.203
La Ribera	34	54.404	30	48.585	31	50.549	1.697
Arlanza	16	29.226	13	22.226	10	17.067	1.774
Pisuerga	16	25.214	10	16.580	9	14.269	1.536
Páramos	11	11.594	7	7.048	4	4.021	998
ARLANZON	66	114.934	79	137.432	99	172.162	1.738
SEGOVIA							
Capital		36.422		44.162	325	53.237	
Provincia	28	195.602	23	162.770	21	149.286	6.948
Comarcas:							
Cuéllar	28	77.323	21	81.050	14	40.381	2.808
Sepúlveda	22	46.638	14	30.623	10	20.520	2.154
SEGOVIA	36	71.641	36	71.097	45	38.385	1.986

	1960		1970		1981		Sp. Km ²
	Den.	Población	Den.	Población	Den.	Población	
LEON							
Capital		78.811		105.235	3.362	131.134	
Provincia	38	584.594	35	548.721	33	517.973	15.470
Comarcas:							
Bierzo	47	133.033	48	136.515	60	170.392	2.819
Montaña de Luna ..	25	49.747	22	43.211	18	36.036	1.963
Montaña de Riaño ..	19	45.888	14	34.498	11	27.298	2.404
La Cabrera	13	16.002	9	11.604	6	7.010	1.277
Astorga	39	53.175	34	47.218	30	40.966	1.360
TIERRAS DE LEON.	72	129.121	85	151.473	137	244.039	1.786
La Bañeza	73	47.098	63	40.916	41	26.473	645
El Páramo	39	35.313	34	31.486	27	24.231	906
Esla-Campos	37	46.744	27	37.027	22	30.191	1.386
Sahagún	31	28.473	16	14.773	16	14.626	924
PALENCIA							
Capital		48.216		58.370	780	74.080	
Provincia	29	231.977	25	198.763	23	186.512	8.048
Comarcas:							
El Cerrato	25	37.780	18	28.043	16	24.271	1.529
CAMPOS	36	109.910	37	112.961	37	113.131	3.035
Saldaña-Valdavia ..	16	16.837	10	11.784	10	10.948	1.058
Boedo-Ojeda	22	14.163	15	10.194	12	7.687	658
Guardo	45	24.274	29	15.979	26	14.109	542
Cervera	14	10.515	8	6.331	7	5.649	773
Aguilar	41	18.501	31	13.877	24	10.717	453
ZAMORA							
Capital		42.342		49.029	401	59.734	
Provincia	28	300.732	24	251.934	21	224.369	10.559
Comarcas:							
Sanabria	17	33.463	16	31.035	8	16.541	1.996
Benavente y los							
Valles	40	57.362	34	49.218	29	43.077	1.445
Aliste	19	36.922	15	29.044	12	22.926	1.939
CAMPOS PAN	44	96.861	41	89.355	42	91.429	2.187
Sayago	18	26.056	13	19.395	10	14.940	1.479
Duero Bajo	33	50.068	28	41.885	23	35.457	1.513
SORIA							
Capital		19.589		25.219	81	32.039	
Provincia	14	147.052	11	114.956	9	98.803	10.284
Comarcas:							
Pinares	17	13.150	15	11.981	13	9.941	791
Tierras Altas y Valle							
del Tera	12	14.977	7	8.232	4	4.723	1.240
Burgo de Osma ...	16	28.235	10	19.503	7	14.128	1.928
SORIA	20	31.700	19	30.088	24	38.024	1.584
Campo de Gomara ..	12	28.900	10	24.983	7	16.788	2.395
Almazán	13	16.645	10	12.629	8	10.468	1.301
Arcos del Jalón ...	13	13.445	7	7.540	5	4.731	1.045

FUENTE: Censos en los años de referencia. Elaboración propia.

Las mejoras realizadas en la agricultura regional: regadíos, diversificación de cultivos..., etc., que indudablemente reflejan las densidades comarcales, no han sido suficientes para fijar a la población. Como casos extremos se puede citar las comarcas de la «Cabrera» (León), «Tierras Altas y Valle del Tera» (Soria) y «Páramos» (Burgos).

Entre las comarcas que por el contrario aumentan sus densidades son aquellas en que se sitúan las capitales de provincia, como, por ejemplo, «Centro» (Valladolid), «Salamanca», «Segovia»... o las que tienen un núcleo grande de población como la «Ribera» (Burgos) con Aranda de Duero eje de las principales vías de comunicación. Sin embargo, estas densidades aparecen sesgadas por el aumento en la capital o en los grandes núcleos, donde se localiza la mayor parte de la actividad industrial y se concentran la casi totalidad de los servicios.

NUMERO DE ESTABLECIMIENTOS POR PROVINCIAS Y TAMAÑO DE LOS ESTABLECIMIENTOS

Provincias	Tamaño de los establecimientos según el número de personas ocupadas							
	Total	De 1 a 9	De 10 a 19	De 20 a 49	De 50 a 99	De 100 a 499	De 500 y más	No consta
TOTAL	17.669	13.380	956	714	196	205	31	2.185
AVILA	1.285	1.180	58	35	5	2	1	4
BURGOS	2.546	1.557	144	112	57	53	7	616
LEON	3.695	2.522	172	135	36	51	8	771
PALENCIA	1.221	1.052	63	59	22	16	3	4
SALAMANCA .	2.481	2.149	127	85	22	21	—	77
SEGOVIA	1.434	1.114	87	67	4	5	2	155
SORIA	1.021	636	49	38	8	9	1	280
VALLADOLID ..	2.254	1.670	197	153	38	41	9	146
ZAMORA	1.732	1.502	59	30	4	5	—	132

DATOS GENERALES POR PROVINCIAS

Provincias	Establecimientos	Personas ocupadas		Potencia instalada	
		30 abril 78 Fecha referencia	Mes máxima actividad	Total en K.W.	Para fuerza motriz en C.V.
TOTAL	17.669	163.460	170.438	1.370.927	1.380.611
AVILA	1.285	5.629	5.777	22.981	23.206
BURGOS	2.546	31.485	32.877	266.656	313.198
LEON	3.695	34.314	36.573	232.711	294.112
PALENCIA	1.221	12.101	12.699	151.504	123.577
SALAMANCA	2.481	14.239	14.412	61.360	80.058
SEGOVIA	1.434	8.000	8.206	49.948	60.213
SORIA	1.021	6.099	6.163	38.842	50.941
VALLADOLID	2.254	46.212	47.723	497.163	372.299
ZAMORA	1.732	5.381	6.008	49.762	65.007

FUENTE: I.N.E., Censo Industrial de España 1978. Series regionales. Castilla-León.

Aunque en el Censo Industrial de 1978 (último aparecido) se localicen más establecimientos en municipios no capitales de provincia por debajo de los 5.000 habitantes, si nos atenemos al tamaño de los establecimientos por el número de personas ocupadas, éstos se localizan con toda seguridad en las capitales de provincias o en los grandes municipios por encima de los 20.000 habitantes. Además, la categoría de la distribución de los municipios de menos de 5.000 no se atiene a la realidad regional, como expusimos antes, el 90 por 100 de los municipios tienen menos de 500 habitantes. Por otra parte, las cifras aparecen distorsionadas por las industrias dedicadas a la extracción y transformación de minerales. Un dato muy revelador sería el obtenido con el cruce de la variable «Tamaño de los establecimientos por número de personas ocupadas», con la localización por tamaño de los municipios, pero este dato no aparece en el Censo.

Total de Establecimientos	17.669
Capital de provincia.....	2.786
Menos de 5.000 Hab.	12.532
De 5.001 a 10.000 Hab.	1.165
De 10.000 a 20.000 Hab.	711
De 20.000 a 50.000 Hab.	475

El modelo económico de hegemonía urbano —industrial y polarizado en lo territorial— propició un éxodo rural masivo, que en ocasiones dificultó el proceso de adaptación, al no poder absorber la industria nueva demanda de empleo. Aún hoy día, el sector agrícola en la C.A. de Castilla-León proporciona mayor número de puestos de trabajo. Esto explica también el saldo migratorio negativo en las provincias de Avila, Burgos, Zamora y Soria.

ENCUESTA DE POBLACION ACTIVA (RESULTADOS REGIONALES) 4.º Trimestre 1983 (Miles de personas)

Provincia	Total Act.	Personas que han trabajado				Parados
		Agric.	Ind.	Const.	Serv.	
AVILA.....	49.400	20.400	3.800	5.000	20.000	6.600
BURGOS.....	100.400	26.700	25.900	7.400	40.300	20.300
LEON.....	163.700	65.900	28.100	11.100	58,5	19,3
PALENCIA.....	45,5	12,3	10,2	4,4	18,5	7,7
SALAMANCA.....	87,6	27,5	11,9	9,0	39,3	15,4
SEGOVIA.....	44,5	16,5	6,1	3,3	18,5	4,2
SORIA.....	26,4	8,4	4,8	2,5	10,7	2,2
VALLADOLID.....	124,5	13,6	33,9	12,0	65,0	30,6

FUENTE: I.N.E., 1984.

2.3. Distribución de los municipios por número de habitantes y comarcas

Las disparidades intracomarcales e interprovinciales se reflejan aún más claramente en el análisis de la evolución de los asentamientos.

1º) Como tendencia general, puede afirmarse que en aquellas comarcas donde se localizan las capitales de provincia se produce un aumento en los municipios menores de 500 habitantes y 100 habitantes y la desaparición de los municipios menores de 100 habitantes. La situación generalizada responde a un proceso, en el cual desde 1960 se va produciendo una regresión escalonada, más acelerada en las comarcas con Polos de Desarrollo: «Centro» (Valladolid) y «Arlanzón» (Burgos), donde la desaparición de municipios y el aumento de los de 100 habitantes corre paralelo al aumento de la población en la capital. Una vez más se manifiesta el binomio concentración-desertización. Frente a la creencia de que un crecimiento económico puntual revierte posteriormente en desarrollo de un área. Lo que ha producido es la concentración industrial² y que amplias zonas de su entorno entren en el ciclo de la desertización y el agotamiento demográfico. Los costes de las infraestructuras necesarias inciden en la distribución de los recursos provinciales, saliendo perjudicados aquellos municipios con menor volumen de población. Además, el aumento en el abastecimiento de agua y energía, los vertidos de residuos sólidos y los problemas en la depuración de líquidos residuales, la contaminación ambiental... pueden incidir negativamente sobre otras comarcas o términos municipales más alejados y que no obtienen ningún beneficio. Como, por ejemplo, la construcción de embalses para proporcionar el suministro eléctrico se hizo a costa de sumergir pueblos enteros y tierras cultivables que eran la base sobre la que se sustentaba un municipio.

2º) En las comarcas con uno o dos núcleos secundarios, relacionados con actividades agrícolas y ganaderas, el proceso es más gradual, y el aumento en los municipios menores de 500 y de 100 habitantes no conlleva el aumento en los núcleos principales.

La disminución en el número de municipios está más relacionada con problemas vinculados al medio físico y a las estructuras de propiedad, formas de explotación y formas de tenencia de la tierra heredadas del pasado, aún no reformadas a pesar de la famosa «concentración parcelaria» de los años sesenta. En este caso pueden citarse: «Vitigudino» y la «Sierra» (Salamanca), «Benavente y los Valles» y «Duero Bajo» en Zamora; «Sur» y «Suroeste» en Valladolid; «Cuéllar» en Segovia y «Astorga», la «Bañeza» y el «Páramo» en León.

3º) Las comarcas que no tenían ningún municipio por encima de los 5.000 habitantes son las que registran un agotamiento demográfico más acusado («Páramos» en Burgos, «Tierras Altas y Valle del Tera» y «Arcos de Jalón» en Soria). La desaparición de municipios responde sencillamente a la extinción de sus habitantes. Hemos de tener en cuenta que la C.A. de Castilla-León tiene el porcentaje más alto de toda España para el grupo de edad de más de sesenta y cinco años (14,1 por 100).

4º) Las comarcas con más núcleos comprendidos entre 1.000 y 5.000 habitantes que ya poseían una pluralidad de centros desde el punto de vista de la ordenación territorial ofrecen mejores posibilidades para potenciar el alcance de la red viaria y de medios de comunicación; distribuyen más equitativamente por el territorio los servicios sanitarios y escolares y dada la proximidad a los centros la población no cambian la residencia. Se pueden citar en este estrato: «Valle del Tiétar» (Ávila), «Merindades» (Burgos), «Pinares» (Soria), «Montaña de Luna», «Astorga», «El Páramo», «Esla-Campos» (León) y «Aliste» (Zamora).

² De la población, de servicios y de recursos energéticos. A lo que va seguido la concentración escolar de centros hospitalarios y asistenciales, como puede comprobarse.

DISTRIBUCION DE LOS MUNICIPIOS POR TAMAÑO Y COMARCAS

	1960					1970					1981				
	N.º Mun.	-100 en Mun. Excl. 1961		501 1.001 5.001 10.001 20.001 1.000 5.000 10.000 20.000 50.000 y más		501 1.001 5.001 10.001 20.001 1.000 5.000 10.000 20.000 50.000 y más	501 1.001 5.001 10.001 20.001 1.000 5.000 10.000 20.000 50.000 y más	501 1.001 5.001 10.001 20.001 1.000 5.000 10.000 20.000 50.000 y más	501 1.001 5.001 10.001 20.001 1.000 5.000 10.000 20.000 50.000 y más	501 1.001 5.001 10.001 20.001 1.000 5.000 10.000 20.000 50.000 y más	501 1.001 5.001 10.001 20.001 1.000 5.000 10.000 20.000 50.000 y más	501 1.001 5.001 10.001 20.001 1.000 5.000 10.000 20.000 50.000 y más	501 1.001 5.001 10.001 20.001 1.000 5.000 10.000 20.000 50.000 y más	501 1.001 5.001 10.001 20.001 1.000 5.000 10.000 20.000 50.000 y más	
AVILA															
Arévalo-Madrigal.....	74	3	2	44	17	7	1	55	12	6	1	59	9	4	1
Avila.....	81	8	6	42	30	4	—	56	18	2	—	36	6	1	—
Barco Avila-Piedrahita..	49	4	—	20	20	7	—	29	12	6	—	14	5	1	—
Gredos.....	22	2	3	7	11	4	—	12	8	2	—	3	4	7	—
Valle Bajo del Arbeche..	14	—	—	1	3	11	—	2	3	10	—	4	8	10	2
Valle del Tiétar.....	24	—	—	3	4	15	2	4	5	13	2	—	—	—	—
Total provincial.....	267	17	11	117	85	48	3	158	58	39	3	176	36	26	3
BURGOS															
Merindades.....	26	2	1	9	4	12	1	13	1	11	1	12	4	6	2
Bureba-Ebro.....	82	6	30	67	8	6	—	73	3	5	—	68	2	5	—
Demanda.....	67	9	18	51	8	8	—	56	5	6	—	49	4	5	—
La Ribera.....	42	6	2	25	26	10	1	38	20	3	1	46	9	—	1
Arlanza.....	53	3	7	28	18	7	—	37	14	2	—	45	4	1	—
Pisuerga.....	48	6	16	37	8	3	—	41	4	3	—	36	2	4	—
Páramos.....	24	14	—	16	4	4	—	20	4	—	—	9	1	—	—
Arlanzón.....	77	25	11	64	11	1	—	71	5	—	—	45	3	3	—
Total provincial.....	439	71	85	297	87	51	2	349	56	30	2	310	29	24	2
LEON															
Bierzo.....	38	1	—	1	31	5	—	—	5	28	4	1	2	11	20
Montaña de Luna.....	13	1	—	1	10	1	1	—	2	8	2	1	1	2	5
Montaña de Riaño.....	25	1	—	3	3	16	3	—	4	10	1	—	6	11	6
La Cabrera.....	7	—	—	—	7	—	—	—	1	6	—	—	1	1	5
Astorga.....	21	1	—	2	17	1	1	—	—	5	15	—	3	6	10
Tierras de León.....	22	1	—	—	4	15	2	—	—	4	15	—	3	4	12
La Bañeza.....	17	—	—	—	3	13	1	—	1	2	13	1	1	6	9
El Páramo.....	20	—	—	—	3	17	—	—	1	3	16	—	2	6	12
Esla-Campos.....	38	—	—	4	14	20	—	—	10	14	4	—	14	14	10
Sahagún.....	18	3	—	2	8	8	—	—	4	10	4	—	9	4	2
Total provincial.....	219	8	—	9	40	154	13	2	20	56	128	8	4	42	66
SEGOVIA															
El Cerrato.....	36	—	1	52	16	8	1	—	22	9	5	—	27	4	5
Campos.....	79	1	13	48	27	13	—	—	60	15	13	—	67	10	10
Saldaña-Valdavia.....	26	—	3	10	12	4	—	—	15	8	3	—	21	4	1
Boedo-Ojeda.....	21	1	3	15	3	3	—	—	18	1	2	—	17	1	2
Guardo.....	7	—	—	—	3	3	1	—	3	1	2	1	4	—	2
Cervera.....	11	3	—	6	3	2	—	—	8	1	2	—	5	2	1
Aguilar.....	8	3	—	2	2	2	2	—	4	1	2	1	2	1	1
Total provincial.....	297	8	20	93	66	35	4	1	130	36	26	2	143	22	22
SEGOVIA															
Cuéllar.....	78	1	5	28	24	25	1	—	41	21	15	1	46	19	11
Sepúlveda.....	78	12	20	53	17	8	—	—	66	7	2	—	57	5	4
Segovia.....	60	1	17	41	13	5	—	—	50	4	4	1	51	3	4
Total provincial.....	216	14	42	122	54	38	1	1	157	32	21	2	154	27	19
SORIA															
Pinares.....	17	—	1	9	4	4	—	—	10	3	4	—	11	2	4
Tierras Altas y Valle del															
Terra.....	33	—	16	27	2	4	—	—	29	3	1	—	31	2	—
Burgo de Osma.....	22	4	4	9	8	3	—	—	13	7	1	1	18	1	3
Soria.....	59	2	27	42	10	7	—	—	15	4	1	—	16	4	—
Campo de Gómara.....	25	—	11	17	6	2	—	—	48	9	2	—	49	6	2
Almazán.....	8	—	—	2	3	2	1	—	21	2	1	1	22	1	1
Arcos del Jalón.....	185	6	65	116	38	27	3	1	142	28	12	2	153	16	12
Total provincial.....	185	6	65	116	38	27	3	1	142	28	12	2	153	16	12
ZAMORA															
Sanabria.....	28	—	1	11	16	—	—	—	8	13	7	—	13	12	3
Benavente y los Valles..	60	2	1	16	29	14	—	—	27	23	9	—	36	17	5
Aliste.....	31	1	—	2	20	8	—	—	6	9	16	—	10	12	8
Campos-Pan.....	66	—	1	24	26	15	—	—	31	25	9	—	39	21	5
Sayago.....	28	3	—	7	14	7	—	—	14	9	5	—	17	5	3
Duero Bajo.....	43	1	—	9	18	15	—	—	16	16	11	—	19	14	8
Total provincial.....	256	7	2	59	118	72	—	2	102	95	57	—	134	81	32

FUENTE: Censos en los años de referencia. Elaboración propia.

5º) El aumento en los municipios con menos de 100 habitantes se registra principalmente en:

	-100	-500
— Bureba-Ebro	30 (36,6%)	82,92%
— Campo de Gomara	27 (45,76%)	83,05%
— Sepúlveda	20 (25,64%)	73,07%
— Demanda	20 (26,86%)	73,13%

Estas comarcas denotan un crecimiento vegetativo negativo, aunque habría que concretarlo en cada caso, y una falta total de expectativas económicas. Puede decirse que están entrando en un proceso irreversible, si no se interviene, de despoblamiento. Como contrapartida, la población seguirá concentrándose, buscando la satisfacción de una serie de servicios necesarios, que el municipio no puede satisfacer. Como es sabido, se necesita un mínimo de 100 habitantes para que un municipio pueda ser considerado al menos como aldea y 500 habitantes para poder hablar de municipio en sentido estricto.

III. LA DESPOBLACION RURAL EN LA C.A. CASTILLA-LEON

Los pueblos deshabitados que nos encontramos actualmente son consecuencia directa de la emigración rural a lo largo de muchas décadas y de la incidencia que sobre los espacios rurales tienen un amplio abanico de factores, vinculados con el proceso de industrialización y modernización de la economía y con su propia evolución. Pero también son producto del abandono y aislamiento a que se han visto sometidos (ver cuadro nº 1) y de la falta de organización en los espacios rurales. Desde el punto de vista cultural supone una pérdida irreparable —en muchos casos— de patrimonio arquitectónico, de tradiciones artesanales y expresiones lingüísticas.

Desde el punto de vista del aprovechamiento de recursos, conlleva la desaparición de razas autóctonas en la ganadería como la «morucha» y la «avileña», adaptadas a prados de montaña o dehesas de difícil transformación para otros usos. La pérdida del sistema tradicional de producción de ovinos a base de rastrojo y pastoreo. El aumento de los eriales y la erosión sistemática de los suelos.

Castilla-León es la Comunidad Autónoma con una pérdida mayor de municipios (321), sobre todo las provincias de Burgos (71) y Soria (65). Hay que distinguir en estas cifras los municipios que fueron anexionados buscando una racionalización de los servicios y aquellos que fueron abandonados por su comunidad. La distribución por provincias y comarcas da una idea de la importancia del problema y de la necesidad de «trabajo de campo» para conocer con exactitud la índole de las diversas causas.

Provincia	Anex.	Deshabitados 1960-81	Comarcas	Anex.	Deshabitados 1960-80
Ávila	3	17	Arévalo-Madrigal	—	2
			Ávila	2	8
			Barco-Ávila-Piedrahíta ..	—	4
			Gredos	1	2
Burgos	45	71	Merindades	1	2
			Bureba-Ebro	7	6
			Demanda	1	9
			La Ribera	—	6
			Arlanza	2	3
			Pisuerga	17	6
			Páramos	—	14
			Arlanzón	18	25
León	10	8	Bierzo	2	1
			Montaña de Luna ...	1	1
			Montaña de Riaño ..	2	1
			Astorga	1	1
			Tierras de León	1	1
			Esla-Campos	3	—
			Sahagún	—	3
Palencia	50	8	Cerrato	1	—
			Campos	16	1
			Saldaña/Valdavia ...	5	—
			Boedo-Ojeda	6	1
			Guardo	8	—
			Cervera	11	3
			Aguilar	4	3
Salamanca	19	2	Vitigudino	1	2
			Ledesma	1	—
			Salamanca	3	3
			Fuente de San Esteban	3	—
			Alba de Tormes	6	—
			Ciudad Rodrigo	3	—
Segovia	18	14	La Sierra	1	2
			Cuéllar	9	1
			Sepúlveda	1	12
Soria	30	6	Segovia	8	1
			Tierras Altas Valle del		
			Tera	10	—
			Burgo de Osma	5	—
			Soria	5	4
			Campo de Gomara ..	7	2
			Almazán	1	—
Arcos del Jalón	3	—			
Valladolid	1	7	Tierras de Campo ...	1	3
			Centro	—	1
			Sur	—	2
			Suroeste	—	1
Zamora	16	7	Sanabria	1	—
			Benavente y Los Valles	3	2
			Aliste	—	1
			Campos Pan	2	—
			Sayago	9	3
			Duero Bajo	1	1

INDICADORES DE CALIDAD DE VIDA POR COMARCAS. 1970 PROVINCIA DE BURGOS

Comarcas	No tienen carreteras	Ningún tipo de medios de comunicación	No tienen alumbrado	No tienen alcantarillado
MERINDADES	1	3	—	6
BUREBA-EBRO	2	4	3	27
DEMANDA	7	9	1	26
LA RIBERA	2	—	—	7
ARLANZA	5	—	—	9
PISUERGA	2	2	4	12
PARAMOS	1	1	1	6
ARLANZON	9	3	1	13

FUENTE: "Resúmenes Estadísticos Provinciales". M.º de Agricultura. 1980. Elaboración propia.

CONCLUSIONES

La Ordenación del Territorio es, antes que nada, un instrumento para mejorar la calidad de la vida de los habitantes que en él están asentados, y en tal sentido se impone cada vez con mayor fuerza el sistema de percepción, evaluación e impacto de las infraestructuras, las localizaciones y las actividades que tienen como escenario el territorio.

Desde el inicio de la década ambiental se están echando los cimientos para edificar la teoría socioeconómica del ecodesarrollo, donde los parámetros tradicionales del nivel de vida y del PNB estén acompañados por toda una serie de indicadores que reflejen la calidad de vida de toda y cada una de las comunidades que integran los ámbitos comarcales, regionales, estatales e interestatales.

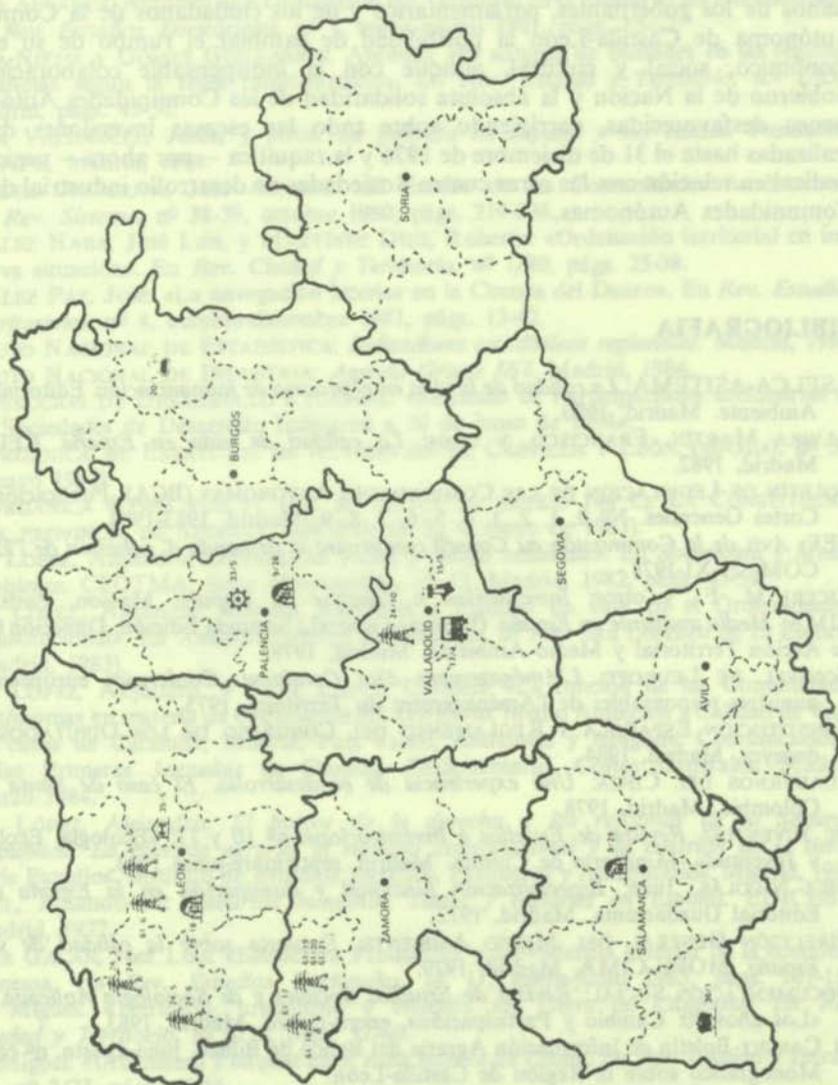
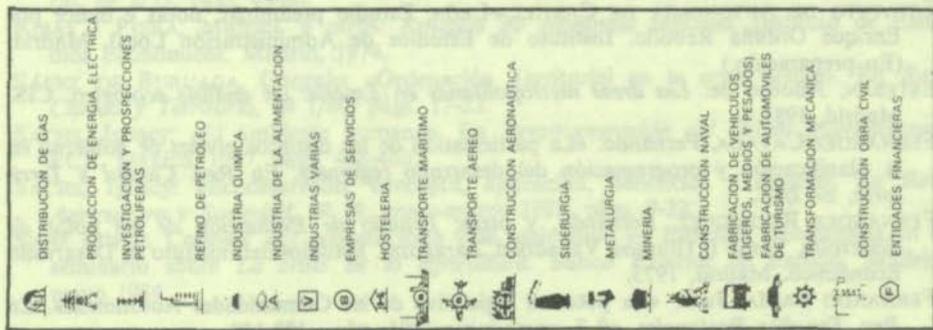
El trabajo que aquí se ha presentado ha mostrado suficientemente la unión entre la coordinación territorial, la ordenación del territorio y la calidad de vida, poniendo de manifiesto los resultados negativos del modelo económico basado en la concentración y en la especialización funcionales. Dicho modelo, por otro lado obsoleto, polariza sobre un punto o sobre pocos los recursos y la demanda vaciando las posibilidades del resto del territorio y demandando insumos de alto coste energético.

Además de los datos empíricos expresados en la presente Comunicación, la última encuesta sobre la calidad de vida de los españoles realizada en 1981 (nuevo año censal) puso de manifiesto que la peor calidad de vida es la de Castilla-León, seguida por Galicia, Andalucía y Extremadura.

El problema es doblemente grave porque a la tozudez incontestable de los hechos (sobre todo el éxodo rural, la despoblación y la mayor tasa de envejecimiento de la población sobre el resto de España) se añade el mayor índice de insatisfacción de sus habitantes que perciben los equipamientos de sus ciudades y de sus pueblos como los peores del territorio del Estado, que consideran que sus viviendas son las peor equipadas frente a la climatología adversa estacional, y porque manifiestan que la calidad del trabajo está a la par con las más deficientes del resto del Estado y además la de peores condiciones en cuanto a las circunstancias, instalaciones y seguridad en el trabajo.

En definitiva, nuestra reciente organización político administrativa pone en

**FACTORIAS Y CENTROS DE TRABAJO DE LAS EMPRESAS
EN QUE EL INI PARTICIPA DIRECTAMENTE.**



manos de los gobernantes, parlamentarios y de los ciudadanos de la Comunidad Autónoma de Castilla-León la posibilidad de cambiar el rumbo de su espacio económico, social y cultural, aunque con la indispensable colaboración del Gobierno de la Nación y la absoluta solidaridad de las Comunidades Autónomas menos desfavorecidas, corrigiendo sobre todo las escasas inversiones del INI realizadas hasta el 31 de diciembre de 1976 y la raquítica —por ahora— posición de Sodical en relación con las otras cuatro Sociedades de desarrollo industrial de otras Comunidades Autónomas.

BIBLIOGRAFIA

- ASELCA-ASITEMA: *La calidad de la vida en el proceso de humanización*. Editorial Medio Ambiente. Madrid, 1980.
- ALVIRA MARTÍN, FRANCISCO, y otros: *La calidad de vida en España*. CEOTMA. Madrid, 1982.
- BOLETÍN DE LEGISLACIÓN DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS (BCA): Publicación de las Cortes Generales. Nº 0, 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9. Madrid, 1983-1984.
- CEE: *Avis de la Commission au Conseil concernant la demande d'adhesion de l'Espagne*. COM, 29-XI-1978.
- CICERI M. F., y otros: *Introduction a l'analyse de l'espace*. Masson, París, 1977.
- CIMA: *Medio ambiente en España*. (Informe General.) Segunda Edición. Dirección General de Acción Territorial y Medio Ambiente. Madrid, 1978.
- CONSEIL DE LEUROPE: *L'Aménagement d'un Continent*. Conference européenne des ministres responsables de l'Aménagement du Territoire, 1975.
- CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA Y REGLAMENTO DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS: Rivadeneira. Madrid, 1984.
- CUADERNOS DEL CIFCA: *Una experiencia de ecodesarrollo. El caso de Santa Marta*. Colombia. Madrid, 1978.
- DE JUVENTUD: *Revista de Estudios e Investigaciones*, nº 10 y 11: «Ecología, Ecologismo y Juventud». Ministerio de Cultura. Madrid, septiembre-junio 1983.
- DÍEZ NICOLÁS, Juan: *Especialización funcional y dominación en la España urbana*. Editorial Guadarrama. Madrid, 1972.
- DIRECCIÓN GENERAL DEL MEDIO AMBIENTE: *Encuesta sobre la calidad de vida en España*. MOPU-CIMA. Madrid, 1979.
- DOCUMENTACIÓN SOCIAL: *Revista de Estudios Sociales y de Sociología Aplicada*, nº 50: «Los años 80: Cambio y Participación», enero-marzo. Madrid, 1983.
- EL CAMPO: Boletín de Información Agraria del Banco de Bilbao, julio-agosto, nº 68, 1978. Monográfico sobre la Región de Castilla-León.
- ESTATUTO DE AUTONOMÍA DE CASTILLA-LEÓN: Estudio preliminar, notas e índice por Enrique Orduña Rebollo. Instituto de Estudios de Administración Local. Madrid. (En preparación.)
- ESTEBAN, Alfonso de: *Las áreas metropolitanas en España: un análisis ecológico*. CIS. Madrid, 1981.
- FERNÁNDEZ CAVADA, Fernando: «La participación de los distintos niveles de gobierno en la planificación y programación del desarrollo regional». En *Rev. Ciudad y Territorio*, nº 2/81.
- FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, Fernando, y otros: *Estudio de Evaluación de los polos de desarrollo*. Tomo II (Burgos, Valladolid, Zaragoza). Estudios del Instituto de Desarrollo Económico. Madrid, 1973.
- FERNANDO BADÍA, Juan: «La potestad legislativa de las Comunidades Autónomas». En *Rev. Estudios Regionales*, nº 7, enero-junio 1981, págs. 133-178.

- GARCÍA ALVAREZ, Antonio: «La Ordenación del Territorio en el Estado de las Autonomías». En *Rev. Estudios Territoriales*, nº 1, enero-marzo 1981, págs. 13-52.
- GARCÍA-NIETO, y GÓMEZ GUILLAMÓN, Antonio: «El sistema de ciudades en las regiones españolas según la regla rango-tamaño». En *Rev. Ciudad y Territorio*, nº 1/83. Madrid, págs. 43-54.
- GARCÍA VALCÁRCCEL, Jesús, y otros: *La pobreza en España y sus causas*. Fundación AGAPE. Madrid, 1984.
- GONZÁLEZ CASANOVA, José Antonio: «El Estado de las Comunidades Autónomas». En *Rev. Sistema*, nº 38-39, octubre 1980, págs. 219-238.
- GONZÁLEZ HABA, José Luis, y MARTÍNEZ DIEZ, Roberto: «Ordenación territorial en una nueva situación». En *Rev. Ciudad y Territorio*, nº 1/80, págs. 25-38.
- GONZÁLEZ PAZ, José: «La navegación interior en la Cuenca del Duero». En *Rev. Estudios Territoriales*, nº 4, octubre-diciembre 1981, págs. 13-42.
- INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA: *Indicadores estadísticos regionales*. Madrid, 1984.
- INSTITUTO NACIONAL DE INDUSTRIA: *Agenda Grupo INI*. Madrid, 1984.
- INI-DIRECCIÓN DE DESARROLLO REGIONAL: «Resumen de Participaciones accionarias de las Sociedades de Desarrollo Industrial a 30 de junio de 1984».
- LEY ORGÁNICA DE ESTATUTOS DE AUTONOMÍA DE CASTILLA Y LEÓN. («BOE»), nº 52, 2 mayo 1983).
- LEY ORGÁNICA 4/1983 POR EL QUE SE APLICA EL ARTÍCULO 144 C). LA CONSTITUCIÓN A LA PROVINCIA DE SEGOVIA. («BOE»), nº 52, 2 mayo de 1983).
- LÓPEZ LÓPEZ, Alejandro: «Ecosistema social y medio ambiente». En *Sociología y Medio Ambiente*. CEOTMA, Serie Monografías, nº 12. Madrid, 1982, págs. 43-59.
- LÓPEZ LÓPEZ, Alejandro: «Medio Ambiente y Calidad de vida en el Ordenamiento Constitucional». En *Anuario Jurídico Escorialense*, nº XV. San Lorenzo de El Escorial (Madrid, 1983).
- LÓPEZ LÓPEZ, Alejandro, y SANZ LOPEZ, Carmen: «La función de las Comunidades Autónomas en materia de Ordenación del Territorio, Medio Ambiente y Calidad de Vida: los casos de Cataluña, Madrid, País Vasco, Andalucía y Aragón». Comunicación a las Primeras Jornadas de Derecho Parlamentario. Cortes Generales. Madrid. Marzo 1984.
- LÓPEZ LÓPEZ, Alejandro: *El boicot de la derecha a las reformas de la Segunda República. La minoría agraria, el rechazo constitucional y la cuestión de la tierra*. Serie Estudios. Instituto de Estudios Agrarios, Pesqueros y Alimentarios. Madrid, 1984.
- MIGUEL, Amando de: *Recursos humanos, clases y regiones en España*. EDICUSA. Madrid, 1977.
- PLACER GALÁN, José Luis: «Estructura Productiva y dependencia exterior de la economía leonesa». En *Rev. Estudios Regionales*, nº 11, enero-junio 1983, págs. 101-155.
- ROIZ, Miguel: «Territorio, urbanismo y vivienda en Tierra de Campos». En *Rev. Ciudad y Territorio*, nº 4/72, págs. 57-86.
- ROIZ, Miguel: «Urbanismo y hábitat en la zona minera de León». En *Rev. Ciudad y Territorio*, nº 2/73, págs. 49-66.
- RIBAS I PIERA, Manuel, y otros: *Estudios de economía regional*. Instituto de Estudios Económicos. Madrid, 1974.
- SÁENZ DE BURUAGA, Gonzalo: «Ordenación Territorial en la crisis actual». En *Rev. Ciudad y Territorio*, nº 1/80, págs. 17-23.
- SACHS, Ignacy: «El ambiente humano». En *Reestructuración del Orden Internacional*. FCE. México, 1977, págs. 448-466.
- SACHS, Ignacy: «Ecodesarrollo: concepto, aplicación, beneficios y riesgos». En *Rev. Agricultura y Sociedad*, nº 18, enero-marzo 1981, págs. 9-32.
- SANZ LÓPEZ, Carmen: «El ecodesarrollo y la agricultura en España». Conferencia en el seminario sobre *La crisis de la agricultura*. Banco Exterior de España. Madrid, mayo 1984.

SIERRA ALVAREZ, José: «Industrialización puntual y producción del espacio: El caso de la cuenca minera de Villablino (León)». En *Rev. Ciudad y Territorio*, nº 54, 4/82, págs. 19-31.

SODICAL (SOCIEDAD PARA EL DESARROLLO INDUSTRIAL DE CASTILLA-LEÓN). *Memo-ria 1983*.

SUBSECRETARÍA DE PLANIFICACIÓN (PRESIDENCIA DEL GOBIERNO): *Criterios e indica-dores en política territorial*. Tomo I. Madrid, 1977.

La comarca funcional: Elemento básico para la ordenación territorial de las Comunidades Autónomas

por José M^a Serrano Martínez

INTRODUCCION

Desde hace poco tiempo la Ordenación del Territorio es una actividad de la que se habla profusamente y a la que se hacen múltiples referencias desde diferentes parcelas de la ciencia. Quizá, por su propia esencia y finalidad, es posible llegar a ella a través de disciplinas diversas, toda vez que con la unión de variados tratamientos a realizar se llega a una labor conjunta y eficaz.

Cabría preguntarse cuáles son las razones que llevan a esa preocupación globalizada acerca de la Ordenación del Territorio. Entre otras cabe hacer referencia a las siguientes¹:

- Los desequilibrios fuertes que se observan en todos los países.
- La conciencia de unos bienes naturales limitados.
- La capacidad de actuación creciente del hombre.
- El incremento del sentido económico de la vida, tendente a un aprovechamiento más racional de los recursos disponibles.

En el fondo de todo ello se trata de una reacción lógica que surge en la sociedad después de un tiempo en que el desarrollo económico ha producido fuertes alteraciones ecológicas con graves daños para la naturaleza. Con un comportamiento irresponsable se ha venido potenciando un desarrollismo a ultranza, confiados en que los recursos naturales no tenían fin y en donde, no hay que olvidarlo, el lucro desmedido y fácil ha sido ley suprema. La mayoría de los Gobiernos, basados en una ideología liberal acentuada, dejaban hacer sin preocuparse de estos temas. Todo ello venía manteniéndose sin problemas cuando los índices de crecimiento económico arrojaban datos positivos. Pero, desde hace ya un decenio una crisis económica compleja y grave atenaza a casi todos los países, por ello, la preocupación por aprovechar correctamente los escasos recursos existentes se manifiesta como una necesidad perentoria que hay que cumplir².

¹ Véase la exposición que hace LOZANO MALDONADO, J. M^a, «El economista y el geógrafo ante la planificación espacial». Rev. *Cuadernos Geográficos*. Universidad de Granada, nº 9, 1979, págs. 43-101.

² Cfr. GALBRAITH, J. K., *La pobreza de las masas*. Barcelona, 1982, Ed. Planeta, págs. 159-176.

El carácter social que cada vez va pasando a primer plano entre las preocupaciones primordiales de nuestra humanidad exige que todas aquellas medidas encaminadas a beneficiar a una mayoría, frente a intereses singulares, sean prioritarias³. Esto, que puede ser una tendencia general, encuentra también su expresión positiva en el ordenamiento jurídico, incluso a nivel máximo⁴.

UN NUEVO MARCO LEGAL

La posibilidad de teorizar y escribir sobre cualquier aspecto de la vida siempre está abierto. Es posible que en ese proceso mental se llegue a recomendaciones de carácter normativo que pueden ser el primer paso para una posterior positivación de todas ellas o de parte. Sin embargo, el paso de un nivel a otro no siempre se sigue de forma lógica ni, por supuesto, rápida.

Aquí, en España, contamos con un texto jurídico en vigor que abre un camino diferente en todo lo que compete a la «Organización Territorial del Estado»⁵. La Constitución de 1978 a la que nos referimos ha sido el cimiento sobre la que es preciso construir sucesivamente y paso a paso todo el entramado jurídico que desarrolle y articule en los diferentes niveles el nuevo sistema territorial. Este ha de ser complejo y plural por su propia naturaleza; ya que el principio básico sobre el que se sustenta, la autonomía, posibilita a las diferentes Comunidades Autónomas para asumir una amplia gama de competencias, precisamente en lo que pertenece a la Ordenación del Territorio interno en cada una de ellas⁶. Así, aunque en un futuro se puedan llegar a determinadas leyes orgánicas que sirvan de marco estatal para homologar las actuaciones futuras, cabe, por supuesto, un margen de discrecionalidad vasto.

Quizá por ello se debe reflexionar sobre la conveniencia de establecer un debate amplio y profundo sobre el modo de proceder más adecuado en la Ordenación del Territorio, precisamente en aquellas unidades más elementales, municipios y COMARCAS, que constituyen el primer eslabón de todo el sistema. El trabajo es ambicioso. Desde estas líneas sólo se pretende hacer una llamada más sobre el problema⁷. Cabe la esperanza de que sea posible y puedan evitarse improvisaciones futuras, como ya ha sucedido en otros casos de toma de decisiones, precisamente sobre instituciones territoriales de mayor envergadura⁸.

³ La preocupación social es una constante que se incrementa sobre todo en este siglo. Es difícil saber a qué se debe ello, quizá las profundas desigualdades que coexisten en nuestra sociedad, junto con su mejor conocimiento han sido las causas originarias.

⁴ Por ejemplo, en la Constitución Española, art. 1º: «España se constituye en un Estado social...». Además, en otros artículos del texto constitucional se hace también mención expresa de ciertos aspectos concretos referentes a ello.

⁵ La Constitución de 1978 dedica en todo el Título VIII los diferentes temas relacionados con las Autonomías. Se hará referencia más adelante a ciertos artículos que revisten una mayor importancia.

⁶ El art. 148, párrafo 3º indica entre las competencias a asumir por las Comunidades Autónomas: La Ordenación del Territorio... En los respectivos Estatutos de Autonomía se ha ido desarrollando la forma de abordar estos asuntos, aunque de manera diferente. Consúltese, por ejemplo, lo que dicen los Estatutos de Cataluña y Murcia.

⁷ Sólo desde el campo de la Geografía han sido numerosas las llamadas que se han venido haciendo para situar a la comarca en su justa medida. Cabe destacar, por ejemplo: CASAS TORRES, J. M., «La selección de núcleos de población, cabezas de comarca para el bienio 1972-73. Un caso de colaboración de los geógrafos con la Administración Pública». *Rev. Geográfica*, nº 2, págs. 79-103, 1973. PUYOL ANTOLÍN, R., «Región y comarca». Valladolid, 1980, en *La Región y la Geografía Española*, págs. 79-89.

⁸ Aunque el tema es de gran complejidad y, por tanto, son muy diferentes los aspectos que concurren en él, en la delimitación de los espacios regionales se ha seguido un criterio histórico consagrándose la tradicional división provincial de 1833. En el punto 3º del texto se aborda más ampliamente este hecho.

Como se señaló con anterioridad, dada la complejidad de factores que concurren en la Ordenación del Territorio, puede ser abordada por especialistas diferentes; en su conjunto realizarán una labor complementaria. Los economistas, geógrafos, juristas, etc., juntos con otros de diferente funcionalidad deben de colaborar en ello, sin reticencias, protagonismos ni rivalidades⁹. La llamada «Ciencia Regional» de corta vida aún es un ejemplo claro del interés existente sobre estos temas y de la conveniencia de proceder a un tratamiento específico de él desde esa nueva visión¹⁰.

LA REGIONALIZACIÓN Y LA DESCENTRALIZACIÓN POLÍTICO-ADMINISTRATIVA

No es preciso defender que el tema es opinable y admite una alternativa a las tendencias contrapuestas; si bien, desde hace años las opiniones más generalizadas defienden el modelo de Organización Territorial que se sustenta en la descentralización. Se arguyen a su favor argumentos diferentes: lo más destacado es que de esa forma la toma de decisiones siempre estará más próxima con el campo de actuación de éstas.

En España, desde el siglo XVIII, se inicia un proceso de centralización y de uniformidad que pretende acabar con la pluralidad de reinos que desde el siglo XVI se engloban dentro de la monarquía española¹¹. Durante el siglo XIX, se acentúa esa tendencia, llegándose con la División Provincial de 1833 a una Organización Territorial homogénea y uniformadora¹². Los ensayos de cambio que se intentan e incluso se ponen coyunturalmente en práctica, no alcanzan éxito¹³. Desde diferentes medios y atendiendo a una pluralidad de razones se defendió durante los últimos decenios la necesidad de una regionalización de España¹⁴. A partir de 1976 con el proceso de Reforma política se suceden con rapidez los hechos, que quedan plasmados de manera formal en la constitución de 1978. España queda dividida en Regiones Autónomas.

⁹ Los trabajos de colaboración entre geógrafos y economistas, por desgracia no son una actividad normal en nuestro país. Sin embargo, sería muy conveniente que se estableciesen equipos integrados de trabajo para abordar de forma conjunta temas tales como la Ordenación del Territorio. Cfr. el artículo de LOZANO MALDONADO, J. M^a, citado en la nota 1.

¹⁰ Es quizá prematuro predecir cuál será el futuro de esta disciplina. En ella parecen confluír diferentes ciencias que desde perspectivas diversas confluyen en su dedicación a la Ordenación del Territorio como tema fundamental, junto a otras actividades conexas y paralelas.

¹¹ Puede consultarse sobre ello cualquier obra histórica que se detenga a analizar la evolución de las instituciones politicoadministrativas. También en los textos de Historia del Derecho se pueden encontrar referencias variadas. GARCÍA GALLO, A.: *El origen y la evolución del derecho*. Madrid, 1971. 4.^a ed., págs. 725-878; CLAVERO, B.: *Temas de historia del derecho: derechos de los reinos*. Sevilla, 1980. Publicaciones de la Universidad de Sevilla, 275 págs.

¹² Cfr.: SÁNCHEZ GALINDO, F., *Aproximación al estudio de las divisiones territoriales en la Península Ibérica*. Memoria de licenciatura. Universidad de Murcia, marzo 1978, inédita.

¹³ Se puede citar el ensayo federalista de la I República, o durante la II República la Constitución de 1931, lo cual, por las circunstancias conocidas, estuvo muy poco tiempo en vigor. La regionalización sólo duró, y corta vida, en Cataluña.

¹⁴ Cfr.: AZAOLA, M., *La regionalización de España*. Vol. I. *Vasconia y su destino*. Ed. Rev. de Occidente, Madrid, 1972, 551 págs. JAVALOYS, J. G.: *La autonomía regional, ¿solución o problema?* Madrid, 1978. Ed. ICE, 278 págs. BIELZA DE ORY, V.: *Las acciones necesarias para una regionalización eficaz y el área de influencia urbana*. Documentación administrativa. Secretaría General Técnica. Madrid, 1976, nº 169, separata, 46 págs. Cada una de estas obras aborda el tema desde una óptica diferente. También desde una perspectiva geográfica CASAS TORRES, J. M. se pronuncia sobre la conveniencia de la regionalización en: «La Regionalización Geográfica de España», en *La Región y la geografía española*, Valladolid, 1980, A.G.E., págs. 163-178.

Hoy, pasados ya unos años, se acentúa con claridad la idea de que el proceso se llevó a cabo con extrema rapidez. No hubo tiempo de establecer un debate para calibrar con precisión cuáles debían de ser los límites regionales. El tema es quizá difícil de dilucidar porque a las dificultades intrínsecas se unen razones derivadas de motivos emocionales y de otra índole. Cabe decir en descargo de las autoridades políticas que gestionaron ese proceso que al ser tantos los temas a atender y las dificultades existentes no fué posible dedicar tiempo a esos detalles. Bien, demos por hechos y casi inmutables los límites resultantes de la división regional, pues volver atrás sería casi imposible. Además causaría enormes problemas, contradicciones y enfrentamientos, hechos de los que España está sobrada.

Si se analiza la pauta seguida en la división regional vemos que han priado absolutamente los límites que recogían las provincias. Las regiones resultantes no son más que varias provincias unidas o incluso entidades provinciales¹⁵. No ha habido ningún caso de alteraciones de tales límites. La Constitución, si bien recoge el tema, precisa el mismo con una fuerte connotación inmovilista para evitar su proliferación. También esto debe de entenderse, pues en caso de que no se tratase así, probablemente se hubiesen ocasionado múltiples procesos de fraccionamiento provincial que no siempre responderían a necesidades claras y reales¹⁶.

Las regiones que tenemos responden, por tanto, a una pluralidad de modelos, en unas privan los rasgos comunes históricos, en otras han sido los lazos lingüísticos los que sirven de cohesión, en unas terceras la herencia próxima devenida por la división provincial administrativa y, en otras, circunstancias singulares de coyuntura, azar, etc. Desde luego estas regiones no pueden decirse en todos los casos, incluso diríamos que en la mayoría de ellos, puedan entrar dentro de lo que Boudeville clasifica como regiones homogéneas, polarizadas o Regiones-Plan¹⁷. Por supuesto tampoco es posible indicar que ellas entren dentro de las llamadas regiones naturales o de la más compleja Región Geográfica¹⁸.

En algunas de las regiones configuradas no existe, en absoluto, una ciudad que pueda arrogarse el papel indiscutible de capital regional; ello expresa la grave dificultad de funcionamiento, ¿cómo es posible articular a una región sin una ciudad que organice económica o al menos funcionalmente el territorio? Urge dedicar un esfuerzo intenso para organizar adecuadamente el territorio desde la base, dentro de lo cual la comarca debe de constituir un engranaje fundamental.

Se hizo referencia en el epígrafe anterior a que estas Comunidades Autónomas disfrutan, o van a llegar progresivamente, a una autonomía, lo cual engloba una capacidad de decisión muy grande, lo que acentuará con el paso del tiempo la

¹⁵ De las 17 regiones autónomas, más Ceuta y Melilla, son uniprovinciales: Cantabria, Asturias, Rioja, Navarra, Murcia, Madrid y Baleares, el resto son pluriprovinciales.

¹⁶ Son del todo conocidos los intentos aircados de provincias que basándose en diferentes argumentos defendían la razón y el derecho a constituirse uniprovincialmente en Comunidades Autónomas. Juntamente en otras provincias han surgido, sobre todo en los primeros años de la transición política, el deseo de pasar a constituir unidades uniprovinciales; con el consiguiente fraccionamiento que ello significa. Los argumentos que se daban, con todos los respetos que merecen, no siempre son sostenibles. Cabe pensar que si la Constitución se hubiera mostrado más flexible para proceder a la alteración de los límites provinciales, hubiese podido originarse un proceso de alteraciones difícil de calcular y controlar.

¹⁷ Citado por LOZANO MALDONADO, J. M., «El economista y el geógrafo...», *op. cit.*, pág. 54.

¹⁸ Cfr.: los resúmenes que hacen sobre el concepto de región, SOLE SABARIS, L., «Sobre el concepto de Región Geográfica y su evolución». *Rev. Didáctica Geográfica*, nº 10-11, 1984. Universidad de Murcia. Traducción y notas de P. PLANS, págs. 3-72. VILA VALENTI, J., «El concepto de Región». Valladolid, 1980, en *La Región y la Geografía Española*. AGE, págs. 13-34. También cabe citar entre la numerosa bibliografía sobre este tema los estudios de los geógrafos: BOSQUE MAUREL, J.; BIELZA DE ORY, V.; PUYOL ANTOLIN, R.; CASAS TORRES, J. M.; HIGUERAS ARNAL, A.; CAPEL SÁEZ, H.; PLANS, P., etc.

descentralización politicoadministrativa¹⁹. Es preciso señalar que esta filosofía política que se materializa en el comportamiento indicado no se circunscribe sólo a las citadas Comunidades Autónomas, se extiende también a las restantes unidades administrativas que la Constitución reconoce: municipios, provincias, islas; o sugiere: comarcas. Las primeras vienen especificadas en los artículos 130, 140 y 141²⁰, las segundas aparecen en el 141-2²¹.

Una dificultad que se deriva del reparto de competencias a las Comunidades Autónomas es que cada una de ellas podrá organizar separadamente su propia división territorial, sólo limitada a lo que la legislación estatal señale en algunos sectores coincidentes, tal es el caso de la Administración Local²². Falta, y sería conveniente, que las comarcas hubiesen encontrado una expresión más clara en el texto constitucional y que igualmente se hubiesen arbitrado los medios para que se instituyeran generalizadamente a nivel de todo el territorio estatal, aunque su delimitación concreta así como otros aspectos referentes a su funcionamiento entrasen dentro de las competencias de las Comunidades Autónomas para que ello no significase, en absoluto, una merma a su autonomía. Sinceramente pensamos que nadie mejor que los habitantes de una región conocen las existencias de sus comarcas.

La razón que mueve a expresar lo anterior es clara. Cabe el peligro de que las Comunidades Autónomas y sus órganos gestores prefieran tener como interlocutores a los municipios, más reducidos y, por tanto, con menor fuerza, que a otras entidades nuevas, las comarcas. También a lo anterior se une el hecho de que siempre hay una tendencia a perpetuar lo ya existente en lugar de entrar a crear, organizar y poner en funcionamiento entidades nuevas que como tales sean arriesgadas. Igualmente la comarcalización puede generar ciertas tensiones a causa de los localismos exacerbados que siempre están latentes en ciertos medios.

LA COMARCA FUNCIONAL. UN MODELO DE ACTUACION

Con frecuencia ha sido la comarca motivo de atención por los geógrafos. En general se habla de ella con un cierto paralelismo al que se hace con la región; pudiendo, por tanto, concurrir algunos de los rasgos de la región (ya que se dice: la comarca es una región en miniatura)²³.

Al aceptar esta premisa habría distinguir varios tipos de comarcas, sobre todo en lo que se refiere de forma general a sus principales rasgos unificadores. Podría, en este sentido, hablarse de comarcas naturales, geográficas, económicas, de contenido histórico, etc.²⁴ Sin entrar a analizar ninguna de ellas, pues el asunto sería complejo

¹⁹ La importancia de la comarca ya fue citada por ORTEGA Y GASSET, J., *La redención de las provincias*. Ed. Alianza Editorial, Madrid, 1967, págs. 286-99. Véase también al respecto lo que dice MARTINEZ MARIN, A., «La comarca: aspectos administrativos y de representación». *Rev. Anales de la Universidad de Murcia*, vol. XXXI, nºs. 3-4, 1972-73, págs. 129-64.

²⁰ En el art. 137 se indica la importancia crucial de los municipios, provincias y Comunidades Autónomas como elementos prioritarios en la organización del territorio. El 140 hace referencia a la autonomía de los municipios y su funcionamiento en el aspecto político. El 141 realiza lo mismo con las provincias.

²¹ Taxativamente se expresa: «Se podrán crear agrupaciones de municipios diferentes a las provincias».

²² Actualmente está en elaboración una nueva Ley de Régimen Local en la que se aborda todo lo referente al funcionamiento de los municipios.

²³ PLANS SANZ DE BREMOND, P., «La comarca en Geografía», en *La Comarca Escolar*. Ed. Escuela Española, S. A., Madrid, 1983, págs. 9-28.

²⁴ PUYOL ANTOLÍN, R., «Región y comarca», en *La Región y la Geografía...*, op. cit., págs. 79-92.

y necesitaría de un espacio mayor, a la par que escapa, en cierta medida, de los objetivos de este trabajo, nos centraremos exclusivamente en la comarca funcional, como centro de actuación en la Ordenación del Territorio.

Para llegar a la *función* como elemento determinante de la comarca, es preciso partir de una valoración clave de la geografía, que concede un protagonismo esencial a los centros urbanos. De ellos parten las funciones que actúan cubriendo una serie de actividades variadas que tienen como punto de destino los diferentes núcleos espaciales situados en torno a la ciudad principal. Este mecanismo de actuación se deriva de la llamada «teoría de los Lugares Centrales» enunciada y analizada por W. Christaller²⁵ y desarrollada posteriormente por diferentes autores²⁶. Es preciso indicar que estos trabajos no siempre se han hecho en la misma línea de actuación, al contrario, se pueden hallar frecuentemente revisiones al introducir cambios profundos en que predominan unos u otros elementos²⁷.

La organización funcional de un espacio, comarca o región implica, por tanto, la existencia de una ciudad como elemento central e integrador de él. Así, el centro urbano pasa a desempeñar un mayor protagonismo dentro de la comarca, y no sólo por sus condiciones singulares intrínsecas, sino porque es el agente fundamental en su constitución y funcionamiento²⁸. Este responde siempre, aunque en grado diferente, a un modelo de polarización, si bien puede adquirir a su vez intensidades de integración variables. El protagonismo de la cabeza comarcal será mayor o menor según los rasgos combinados que existan entre ella y el resto de los asentamientos de población comprendidos en todo el espacio sometido a su área de influencia. No cabe duda que alcanzar una situación de equilibrio entre ambos es el funcionamiento óptimo al que se debe tender.

Precisamente la ordenación del territorio es la tarea a seguir para una intervención correcta, ya que puede introducir las modificaciones oportunas para que la cabeza comarcal y los restantes asentamientos de población consigan una cierta armonía y funcionamiento. Muchas funciones inexistentes pueden ser creadas, otras potenciadas y también, en ciertos casos, unas terceras eliminadas²⁹. Pero aunque en nuestra sociedad la capacidad discrecional de la administración es grande, tanto por el poder económico que mueven los poderes públicos como por aquellos otros que se derivan de su intervención legislativa y ejecutiva, no debe decirse, en absoluto, que los centros comarcales sean o deban de ser creaciones «ex novo». Al contrario, lo mejor sería reservar a éstos (los poderes públicos) una acción sustitutiva y complementaria.

La actividad privada, a lo largo del tiempo, ha ido configurando unos sistemas de asentamientos en lo que de forma natural se han creado unas ciudades de mayor rango y equipamiento funcional junto a otros núcleos urbanos de significación inferior. Cuando las relaciones entre ambos están distorsionadas, con un prota-

²⁵ CHRISTALLER, W., *Die zentralen Orte in Süddeutschland*. Gustav Fischer Verlag, Jena, 1933. Traducción inglesa, Oxford, 1966.

²⁶ Entre los numerosos autores que siguen sus trabajos, aunque con algunas modificaciones de diferente sentido, citamos: BERRY, B. J. L.; PRED, A.; BERCKMAN, J.; GARNER, B. J.; HAGGET, P., etc.

²⁷ Cfr. BEAVON, K. O., *Geografía de las actividades terciarias. Una reinterpretación de la teoría de los Lugares Centrales*. Barcelona, 1981, Ed. Oikós-Tau, 244 págs.

²⁸ Al igual que en la Región funcional las diferentes funciones que constituyen su campo de actuación emanan desde la ciudad central. Por tanto, cabe afirmar que toda Región-Comarca funcional es siempre en cierta medida una región-comarca polarizada.

²⁹ Entre ellas cabe citar las instituciones judiciales. Casos que por su gran importancia y presencia en la vida comarcal se han sucedido frecuentemente.

gonismo parcial exagerado de una de ellas, es cuando deben de intervenir los poderes públicos ordenando ese desajuste. Esto se realizará no por una actuación paternalista, sino de pura obligación positiva, ya que como se precisó en el epígrafe anterior, figura en el texto constitucional la expresión «estado social». No es difícil pensar que de acción social es el procurar a toda la población que habita en los medios rurales el disponer de una atención plural y diferenciada en el equipamiento funcional existente en las cabezas comarcales, centros urbanos situados en lugares próximos a todos los puntos de su comarca, lo que evitaría costosos y frecuentes desplazamientos desde cualquier lugar alejado de las capitales provinciales, equipadas por lo general con esos servicios; tal sucede en la actualidad.

También, junto a esta consideración, se puede añadir entre otras la siguiente de orden económico: una gran parte del equipamiento funcional, en especial el que se incluye en el sector terciario depende de los poderes públicos estatales o autonómicos. Los recursos económicos disponibles son escasos y, por tanto, deben de distribuirse y aprovecharse lo más racionalmente posible. Por ello se impone hacer previamente un diseño de Ordenación Territorial, seleccionando las ciudades cabezas de comarca como aquellas donde es más conveniente desarrollar y potenciar el equipamiento funcional. Casas Torres señalaba que se trata de detectar lo que existe, descubrirlo para potenciarlo y completarlo³⁰. De esta forma el aprovechamiento que se derivará de las inversiones realizadas alcanzarán un punto de optimización más elevado. Por supuesto mucho más alto que si se sigue el procedimiento habitual de ir concediendo equipamientos parciales y aislados, donde la política de los diferentes ministerios actúa cada una a espaldas de la otra, ignorándose y, lo que es peor, estorbándose y perjudicándose³¹.

Es, por tanto, necesario en cada una de las Regiones Autónomas existentes proceder a una comarcalización con base funcional, para después proceder a un equipamiento funcional equilibrado y armónico.

SELECCION DE LOS CENTROS CABEZA DE COMARCA

Los cambios y alteraciones que se vienen produciendo en el reparto de la población, el aprovechamiento económico, los transportes, etc., son grandes; sobre todo en ciertos medios rurales de España. Quizá en este aspecto cabe resaltar, por su espectacularidad, el tremendo éxodo rural de España y el vaciamiento de enormes espacios de ciertas regiones³². Por ello sería necesario revisar y poner al día muchos de los estudios teóricos y prácticos ya realizados en épocas incluso recientes³³. Sin embargo, tenemos un antecedente muy completo que sobresale entre los existentes. Se trata de la selección efectuada por Casas Torres para el bienio 1972-73³⁴. Con

³⁰ CASAS TORRES, J. MI.: «La selección de núcleos de población...». *Op. cit.*, págs. 82, siguiendo, como se cita, a LABASSE, J.

³¹ Es una realidad conocida que los diferentes ministerios y consejerías eligen para su ubicación de ciertos organismos y funciones ciudades que previamente no han sido contrastadas ni coordinadas entre sí, lo que puede llevar a una realidad poco efectiva.

³² GARCÍA BARBANCHO, F.: *Las migraciones interiores españolas. Estudio cuantitativo desde 1900*. Madrid, 1967. Ed. Instituto de Estudios Económicos, 128 págs.

En el análisis de la década siguiente se puede citar: PUYOL ANTOLÍN, R.: «Los movimientos migratorios españoles durante el decenio 1961-1970». *Rev. Geographica*, año XV, 2.ª época, nº 2, 1973, págs. 105-142.

³³ Nos referimos a las numerosas Tesis Doctorales y trabajos de investigación que se han venido realizando en las diferentes Universidades españolas y extranjeras y que son una base fundamental para esta tarea que abordamos.

³⁴ CASAS TORRES, J. MI.: «La selección de núcleos de población...» *Op. cit.* págs. 79-103.

algunas acciones complementarias que pudieran introducirse, dados los cambios sucedidos y el nuevo marco que significa la división autonómica regional; se cuenta con un material fundamental ya elaborado que determina la existencia de 406 cabezas de comarca³⁵, junto a un número más elevado de «núcleos de expansión». El procedimiento seguido en esa selección estuvo fundamentado en la encuesta municipal como fuente esencial. Aunque el sistema seguido parte de los elementos de base, los municipios, en la actualidad debería de ser gestionado y corregido por los correspondientes órganos de las Consejerías de los respectivos Gobiernos Autonómicos a los que competen estos menesteres. La Administración Central debería de actuar como coordinadora, conectando y organizando las tareas, incluso homologando procedimientos. Aunque la decisión final procediese de las autoridades autonómicas, en virtud del ordenamiento legal vigente y de su presumible mejor conocimiento de la realidad, aunque sólo sea por su proximidad geográfica³⁶.

En esta selección que se haga, siempre deben de dejarse aparte intereses locales y reticencias particularistas que suelen aflorar en los asuntos que hacen referencia a cuestiones de vecindad y de relación entre municipios y pueblos próximos. La objetividad que se derive de planteamientos científicos, en la cual los Departamentos Universitarios de Investigación mucho tienen que decir, son una garantía para proceder en las propuestas que se eleven a los órganos ejecutivos.

EQUIPAMIENTO FUNCIONAL DE LAS CABEZAS DE COMARCA

Dada la falta de homogeneidad de los centros comarcales en tamaño demográfico, rasgos socioeconómicos, etc., es arriesgado precisar con exactitud el equipamiento funcional que deben de tener cada uno de ellos³⁷. Sin embargo, y dentro de una tónica general de alternativas variables y de gradación en su dotación funcional se pueden indicar aquellas cuyo contenido y actividad derivada se considera mínimo³⁸. Dada su peculiaridad cabe hacer una distinción básica entre funciones de origen público y privado. Más que nada porque las primeras son posibles de intervenirlas en un sentido o en otro, mientras que las segundas funcionan con mayor independencia motivadas por el libre juego de la oferta y la demanda. También es cierto que al constituir todas en conjunto un sistema de funcionamiento siempre hay interrelaciones entre ellas, aunque a simple vista no se manifiesten como tales³⁹.

Entre las funciones básicas de los centros de comarca dependientes de los poderes públicos pueden citarse:

- Juzgados de Primera Instancia e Instrucción o, en su defecto, de Distrito.
- Delegaciones Comarcales de Hacienda y Tributos.
- Centros Comarcales de Policía Nacional, Cuerpo Superior de Policía, etc.
- Parque comarcal de bomberos.

³⁵ CASAS TORRES, J. M.: *Ibidem*, pág. 95.

³⁶ Como un ejemplo de estos trabajos señalamos el de PEZZI CERETTO, M. C.: *La comarcalización de Antaluca*. Granada, 1982. Ed. Universidad de Granada, 183 págs.

³⁷ Este dependerá en parte del tamaño demográfico global de la comarca y de otras circunstancias múltiples que convergen en ella. Cfr. los datos que apunta PEZZI CERETTO, M. C.: *Ibidem*, págs. 29-32.

³⁸ CASAS TORRES, J. M.: «La selección de núcleos de población...». *Op. cit.*, págs. 97-98. También SERRANO MARTÍNEZ, J. M.: «El noroeste murciano: Organización urbana de una comarca». *Rev. Argos*, en prensa.

³⁹ Cfr. SERRANO MARTÍNEZ, J. M.; GONZÁLEZ ORTIZ, J. L.: *Caravaca: centro comarcal del noroeste de Murcia*. Ed. Dpto. de Geografía Universidad de Murcia. Murcia, 1985, 160 págs.

— Notaría, Registro de la Propiedad y, en su caso, Corredor Colegiado de Comercio.

— Hospital comarcal de diferente entidad, según la población a atender.

— Centro de Higiene y Salud Pública.

— Centros de Segunda Enseñanza.

— Centro Cultural y Biblioteca Pública.

— Unidades Técnicas polivalentes de actuación múltiple.

— Centro de telecomunicaciones.

— Centros integrados de transportes, pasajeros y mercancías.

— Centros comarcales dependientes de las correspondientes direcciones provinciales de la Administración Estatal o, en su defecto, de las Consejerías Autonómicas de Tráfico, procedimiento y gestión administrativa, de Ordenación del Territorio, asesorías de agricultura, industria, comercio, minería, exportación, etcétera, de acuerdo siempre con la actividad económica dominante en la comarca.

Entre las funciones derivadas de la actividad particular y privada pueden señalarse:

— Unidades funcionales de comercio al por mayor y al por menor, según las demandas del mercado comarcal, el nivel de vida, la capacidad de consumo, volumen demográfico, etc.⁴⁰.

— Equipamiento financiero, bancario, de seguros, etc., de acuerdo con los elementos que se citan anteriormente.

— Profesionales liberales de rango medio.

— Medios de difusión de ideas y noticias, como emisoras de radio, etc.

— Equipamiento turístico de acorde con las demandas concretas de la comarca en este sector.

— Bienes de esparcimiento y diversión, etc.

Aunque se ha hecho una división de las funciones tajante en apariencia, es factible que algunas de ellas puedan tener un origen contrario al señalado, como hospitales o centros de enseñanza privados, entidades financieras estatales o incluso en otros la gestión y funcionamiento responde a un modelo mixto. Por ejemplo: en el caso de los transportes sería conveniente que los poderes públicos gestionasen la existencia de centros, estaciones comarcales de autobuses para el transporte de personas y de expedición y recepción de mercancías, creando ellos la infraestructura aunque luego la propiedad y el funcionamiento de las líneas estuviesen en poder de compañías o entidades privadas⁴¹. Por supuesto, todo el equipamiento funcional hay que situarlo dentro de la tónica general que mantenga la política económica estatal. Lo indicado responde a un modelo próximo al que funciona ahora⁴².

LA COMARCA FUNCIONAL: ELEMENTO INTEGRADO DENTRO DEL SISTEMA GENERAL DE ORGANIZACIÓN DEL TERRITORIO

La comarca hay que entenderla dentro del sistema general de entes territoriales: entre el municipio y la provincia-región. Los primeros son demasiado numerosos en

⁴⁰ Evidentemente será muy diferente la variedad funcional y el total de unidades funcionales de unos a otros centros comarcales. Algo parecido sucederá con los bienes de rango elevado.

⁴¹ Aunque de diferente modo esto viene sucediendo en algunas ciudades, los ayuntamientos participan en la coordinación, construcción, etc. de las estaciones y centros de intercambio de mercancías y pasajeros. Pero consideramos que es mucho más lo que se debería de hacer en este sector.

⁴² Es decir de economía liberal pero con una cierta intervención del Estado.

España⁴³, aunque su cifra global tiende a disminuir. Si bien existe una gran irregularidad entre ellos⁴⁴, una parte muy importante de los mismos no cuenta con los medios económicos para subsistir, o al menos para ofrecer un equipamiento funcional acorde con las necesidades que la sociedad exige. En lo que se refiere a las funciones de índole privada, el propio mercado determina el nivel, volumen y variedad de su equipamiento. Pero en los de origen público sería un derroche proceder a una inversión generalizada que atendiese a todos, aunque fuese con un equipamiento mínimo.

Limitar todo lo anterior a unos pocos centenares de centros comarcales sería más factible. Las capitales provinciales, aunque en trado diferente, desarrollan hoy en cierta medida todas las funciones que antes hemos indicado junto a otras muchas. En su ya más de siglo y medio de existencia han ido adquiriendo un protagonismo indiscutible en la vida española, con frecuencia excesivo, pues han absorbido la población y una parte sustancial del equipamiento funcional del territorio de sus respectivas provincias. Se ha funcionado con un centralismo a veces feroz que obliga continuamente a la población residente en los últimos rincones de la provincia a desplazarse continuamente a la capital para asuntos tan nimios como la extracción odontológica o la presentación de una carta de pago en la Delegación de Hacienda; a través de distancias que con frecuencia superan los cien kilómetros y en ocasiones aún mayores. Esto realmente no debe continuar. La única justificación que antes podía hacerse de ello es que dentro del sistema global de centralismo reinante en la vida española las capitales provinciales actuaban como amortiguadoras y meras intermediarias entre los municipios y la capital del Estado. Ahora, como consecuencia del nuevo modelo autonómico es imposible seguir manteniendo el centralismo de las capitales de provincia, éstas deben de dejar una parte de sus atribuciones y competencias en las futuras ciudades centros de comarca.

Dentro de la descentralización global que se inicia con el proceso autonómico, las *capitales regionales* pasarán a desarrollar una pluralidad de funciones que antes estaban reservadas a la capital estatal. Aunque en principio serán sólo de índole público, es de suponer que se producirá un efecto multiplicador extendiéndose a otras de carácter privado. Por tanto, en su conjunto, conocerán un proceso generalizado de nodalidad frente al resto de las capitales provinciales. Estas últimas, en alguna medida, han perdido un poco su razón de existir. Desde luego la centralización absorbente que se les encomendó desde su origen hacia todo el espacio provincial no debe continuar. El modelo, si se analiza con la perspectiva que da su siglo y medio de existencia, no ha producido un resultado favorable; me atrevería a decir que en parte ha sido la causa, no única por supuesto, de la concentración excesiva de servicios y funciones en ellas en detrimento del resto de las unidades municipales. Es hora de que los municipios, dado su excesivo número y tamaño, si bien no pueden contar por sí mismos con un equipamiento funcional propio, sí puedan acceder fácilmente a los que dispongan las cabezas comarcales, más numerosas y cercanas a ellos que las capitales de provincia.

⁴³ No se dedica una atención concreta a los municipios en este estudio. Dada la complejidad del tema se ha considerado conveniente dejar de tratarlo antes que hacerlo de forma ligera y poco concreta.

⁴⁴ Son conocidas las diferencias entre ellos, tanto en extensión como en volumen demográfico y por ende de importancia económica. Cfr.: BIELZA DE ORY, V.: «Contribución al análisis de los desequilibrios demográficos y económicos de los municipios españoles (1960-70)». Rev. *Cuadernos de Investigación*. C.U. de Logroño, nº 1, mayo, 1975, págs. 11-33. Puede contrastarse también con el nº 449 de la Revista *Información Comercial Española*. Ministerio de Comercio y Turismo, mayo, 1979, dedicado monográficamente a la Administración Local.

CONCLUSIONES

1) El proceso autonómico iniciado en España abre nuevas vías y crea la posibilidad de organizar de nuevo el territorio del Estado con una descentralización a todos los niveles.

2) La comarca funcional constituida por varios municipios debe de servir cómo órgano intermedio entre ellos (los municipios), las entidades provinciales, y las Regiones Autónomas.

3) Dentro de cada una de éstas se debe proceder a la comarcalización de su territorio. Para ello se tendrá en cuenta la opinión y los intereses concretos de las poblaciones municipales respectivas, tratando de descubrir la existencia y el funcionamiento concreto de tales comarcas.

4) Todas necesitan contar con una ciudad «cabeza de comarca», sede del equipamiento funcional mínimo, apoyado y sustentado por la acción coordinada de los poderes públicos, destinado a servir no sólo a su población urbana, también a la que habita en el resto de la comarca. Esta acción tutelar de la Administración supondrá un revulsivo que ayude a un mayor equipamiento en todas las funciones de origen privado.

5) La descentralización funcional traerá consigo una mejor y más rápida atención y servicio para toda la población comarcal, disminuyendo el excesivo centralismo que representan las capitales provinciales.

SUMMARY

Recently the Spanish Constitution creates a new pattern of State organization, the «Estado de las Autonomías». Although in some aspects it is somewhat imprecisely organized, lacking of preceding paradigm. We are in front of a new reality which we have to face every day though. In this aspect we think that, although the functional region has been completely ignored in the regional delimitation, the same mistake should not be made carrying out the intraregional planning. It is advisable to base this on a decentralisation policy, in which the selection of the head areas to be developed afterwards, it is a convenient process.

que en estos últimos años se ha producido un aumento de la actividad económica en la zona, lo que ha conllevado un incremento de la demanda de servicios municipales. Este hecho, unido a la falta de recursos económicos de los municipios, ha provocado una situación de crisis que se manifiesta en la falta de inversión en infraestructuras y en la disminución de los recursos humanos y materiales. En consecuencia, los servicios municipales se encuentran en una situación de precariedad que afecta a la calidad de los servicios prestados y a la satisfacción de los ciudadanos.

En este sentido, el estudio realizado en esta tesis doctoral ha permitido identificar los principales problemas que afectan a los servicios municipales en la provincia de Cádiz. Entre ellos, se encuentran la falta de recursos económicos, la insuficiente inversión en infraestructuras, la disminución de los recursos humanos y materiales, y la falta de coordinación entre los municipios y la capital de la provincia. Estos factores, unidos a la falta de planificación y a la ausencia de políticas públicas que favorezcan el desarrollo de los municipios, han provocado una situación de crisis que afecta a la calidad de los servicios municipales y a la satisfacción de los ciudadanos.

Por lo tanto, el estudio realizado en esta tesis doctoral ha permitido identificar los principales problemas que afectan a los servicios municipales en la provincia de Cádiz. Entre ellos, se encuentran la falta de recursos económicos, la insuficiente inversión en infraestructuras, la disminución de los recursos humanos y materiales, y la falta de coordinación entre los municipios y la capital de la provincia. Estos factores, unidos a la falta de planificación y a la ausencia de políticas públicas que favorezcan el desarrollo de los municipios, han provocado una situación de crisis que afecta a la calidad de los servicios municipales y a la satisfacción de los ciudadanos.

1. Véase el capítulo II de esta tesis doctoral para un análisis más detallado de la situación de los servicios municipales en la provincia de Cádiz.
 2. Véase el capítulo III de esta tesis doctoral para un análisis más detallado de la situación de los servicios municipales en la provincia de Cádiz.
 3. Véase el capítulo IV de esta tesis doctoral para un análisis más detallado de la situación de los servicios municipales en la provincia de Cádiz.

Límites, sedes y entidades territoriales en los Estatutos de Autonomía

por Lorenzo López Trigal

Vamos a referirnos en este trabajo, desde un *enfoque geográfico a textos jurídicos*, que en anteriores ocasiones ya hemos abordado en relación al estudio del territorio y la organización del Estado y de las Comunidades Autónomas, siguiendo los textos de la Constitución y Estatutos de Autonomía, que en el presente, a diferencia de otros anteriores estudios¹, ya han sido aprobados, incluyendo en este mismo nivel de Estatutos, las Leyes Orgánicas de Navarra y de Segovia, la primera para el Amejoramiento del Régimen Foral Navarro, y la segunda para incorporarse a la Comunidad castellano-leonesa. Así se ha llegado prácticamente a rematar el período de regionalización administrativa y a la vez política surgido de la Constitución española de 1978.

Se intentará estudiar sucintamente, en un contexto disciplinario determinado (la Geografía), una realidad formal (la Ley) no solamente expresada por los conceptos propios de una disciplina diferente (el Derecho), sino igualmente salida de un orden de cosas esencialmente distinta (de una estructura de poder más que de una estructura espacial), lo cual presenta difíciles problemas de método, a causa de los diferentes lenguajes y códigos; pero que planteada la Constitución (y los Estatutos en nuestro caso) como cuestión multidimensional se han de advertir en su estudio correlaciones que se pueden establecer². Las correlaciones que podemos observar en los textos jurídicos españoles son de tres tipos: la referente a los límites del territorio, la capitalidad política y el sistema de entidades territoriales.

Sobre el *desarrollo de la idea regional en nuestro país*, que ha estado siempre presente en la historia contemporánea, incluso en tiempos de poder autoritario, ha habido múltiples estudios, en los distintos aspectos relacionados con las formas posibles de regionalización del Estado y con las implicaciones regionalistas o políticas que puedan derivarse. Es más, a menudo las reivindicaciones democráticas y regionalistas se han entremezclado estrechamente, y por ello no ha sido por azar si

¹ LÓPEZ TRIGAL, L., «El territorio en las Constituciones portuguesa (1976) y española (1978)»; *Finisterra*, 26, 1978, páginas 229-235. «Territorio y Constitución: El nuevo mapa de España»; *Estudios Humanísticos*, 3, 1981, págs. 113-138. «La organización del Estado y de las Comunidades Autónomas»; *Jornadas sobre Ordenación del Territorio y Desarrollo regional en Castilla-León*; Madrid, Confederación Española de Cajas de Ahorros-Caja de Ahorros de León, 1982, págs. 53-62.

² DORION, H., «La Constitution Canadienne et les partages géographiques». *Cahiers de Géographie de Québec*, 61, 1980, págs. 69 y 70.

el advenimiento del regionalismo en la Constitución coincide con el retorno de España a la gran familia de democracias liberales³.

A los movimientos anticentralistas, que se oponían a la centralización administrativa del modelo francés, predominante hasta ahora en Europa, y trasladado a España hace ya ciento cincuenta años, han venido traduciéndose en algunos textos constitucionales históricos como el proyecto federal republicano de 1873, y de forma efectiva por la Constitución de la II República en 1931, precedente de la actual, especialmente en la solución regionalista, salvadas las importantes diferencias de ambas, pues, además de la anterior, la actual Constitución española es «derivada» de otras europeas, como la de Alemania Occidental de 1949 y de la de Italia de 1947, en cuanto a la concepción de las Autonomías⁴. Se han dado en España en los últimos años una serie continuada de factores que han contribuido a hacer de la regionalización administrativa como política se entiende, una necesidad cara a las exigencias de la ordenación del territorio, donde la región y la comarca y otras unidades intermedias constituyen el marco de acción de los poderes públicos; y a la vez se ha dado cumplimiento a las demandas de regionalismo político como instrumento de representación y organización políticas, en las cuales el factor territorial interviniente es esencial, pues la «región» reposa sobre un cierto tipo de relaciones entre una población y su medio, y, a su vez, las regiones están separadas en función de rasgos geoeconómicos de base que aseguran al mismo tiempo su unidad interna⁵.

En fin, las *Comunidades Autónomas* suponen la configuración de un nuevo principio de distribución territorial al intercalarse las nuevas entidades autónomas como entidades territoriales ante el propio Estado o Administración central y los entes territoriales de segundo grado o Administración local, con lo que la llamada Administración periférica sale fortalecida con la asunción directa o derivada de amplias competencias. La Constitución ha partido del reconocimiento y garantía del derecho de la autonomía, cuyos titulares son las Comunidades Autónomas que se constituyan, siguiendo los principios básicos que recoge el Título VIII: los de voluntariedad, igualdad y solidaridad. La nueva organización territorial del Estado introduce, pues, entre éste y las provincias y municipios una cuarta entidad territorial bien relevante como único titular de pleno derecho a la autonomía y organismo tanto político como administrativo. El ámbito territorial propio de las Comunidades Autónomas que acceden a su autogobierno va a resultar muy variable, desde un conjunto de provincias limítrofes, los territorios insulares, provincias en solitario pero con entidad regional histórica o bien por motivos de interés nacional y, por último, los territorios no integrados en la organización provincial (supuesto para las futuras comunidades aún pendiente, las de las ciudades de Ceuta y Melilla, y previendo algún día la de Gibraltar). En este aspecto, el texto constitucional adolece de citar criterios «geográficos» cuando se refiere a otros como los históricos, culturales y económicos, lo que ha inducido en alguna ocasión a confusiones, especialmente en el área de las regiones «históricas» de Castilla la Vieja y León, en lo referente a las vías de acceso a la autonomía política, que posteriormente con el informe de la Comisión de expertos sobre autonomías y los acuerdos UCD-PSOE en 1981 han tratado de superar, recomponiendo el mapa

³ MODERNE, F., y BON, P., *Les Autonomies Regionales dans la Constitution Espagnole*; París, Económica, 1981, página 4.

⁴ MUÑOZ MACHADO, S., *Derecho Público de las Comunidades Autónomas I*; Madrid, Civitas, 1982.

⁵ MODERNE, BON, *op. cit.*, pág. 41.

autonómico al ajustar al máximo éste, estipulando que «las Comunidades uniprovinciales deben ser excepción» y aplicando rigurosamente la exigencia del artículo 143 relativa a la «entidad regional histórica».

Entendiendo el territorio como es visto por la doctrina jurídica, como criterio diferencial y elemento constitutivo esencial del Estado y de sus entidades dependientes, o lo que es lo mismo, el territorio un elemento del ente político y a la vez ámbito de competencias del mismo⁶; pasemos ya a analizar, dentro del proceso reciente de concreción del mapa autonómico español, la correlación que se puede observar entre las estructuras del territorio-espacio y las estructuras de las instituciones jurídicas que aparecen en los *Estatutos y Leyes Orgánicas* referentes a las diecisiete Comunidades Autónomas, cuyo articulado correspondiente se puede seguir por el cuadro elaborado que a continuación se presenta sobre *articulación del territorio*.

a) Los límites del territorio de las Comunidades Autónomas

El diseño del mapa regional español agrupando territorios de «características históricas, culturales y económicas comunes» permitía trazados muy diversos y difícilmente rebatibles. España, como comunidad cultural, es ya una realidad vieja y la conexión histórica entre sus diferentes territorios puede buscarse de muchas maneras. Mucho más cuanto que el criterio histórico no ha de primar, porque la Constitución no lo impone, sobre otros culturales y económicos que han podido cobrar relevancia mayor en tiempos más recientes⁷. La delimitación terminó haciéndose en los casos de las Comunidades resultantes más discutidas como las de Castilla-La Mancha y de Castilla y León, admitiendo la separación de territorios históricamente vinculados a éstas (como han sido los de Cantabria y La Rioja para la región castellano-leonesa, cuyo Estatuto en la transitoria 7.^a prevé, sin citarlas, la posibilidad de una incorporación previa su disolución como Comunidades Autónomas) o (como es el caso de la Comunidad uniprovincial también de Madrid, vinculada históricamente a la región de Castilla la Nueva, mientras que, de otra parte, se integra en la Comunidad castellano-manchega la provincia del reino de Murcia, Albacete). Lo ha expresado bien claramente el senador Cercós Pérez al señalar en el debate sobre el Estatuto de Castilla y León, que la delimitación geográfica había que hacerla sobre todo vista la conciencia regional autonómica de los castellano-leoneses, desde planteamientos de racionalidad política y no desde fundamentaciones históricas o más o menos sentimentales⁸. Esta posición y otras expresadas por la mayoría de los parlamentarios de la actual legislatura coinciden en concebir la historia como una referencia ante la que las similitudes geográficas, culturales y económicas superan en algunos territorios los discutidos hechos de un pasado sumamente mal interpretado a veces en los últimos tiempos con la aparición de provincialismo como los de Segovia o León⁹. En todo caso, se puede achacar a la redacción del texto constitucional español la falta de requisitos más acordes, los de tamaño, población, situación geográfica de insularidad, como es el caso de otras

⁶ NIETO, A., «Entes territoriales y no territoriales»; *Revista de Administración Pública*, 64, 1971, págs. 29-51.

⁷ MUÑOZ MACHADO, *op. cit.*, pág. 248.

⁸ *Diario de Sesiones del Senado*, Sesión de 17 de febrero de 1983, pág. 178.

⁹ Para una visión propia de las dos Diputaciones provinciales, cfr.: *León frente a su autonomía. Primera encuesta institucional* (policopiado). León, febrero 1980; y EYSER: *Informe socioeconómico acerca de las alternativas de Segovia en el Estado de las Autonomías* (policopiado), junio 1981.

Comunidad (Estatuto)	a Delimitación territorio	b Sede(s) Comunidad	c Entidades territoriales
CATALUÑA (E.A. 1979)	2.	30.3 37.3	5.
PAIS VASCO (E.A. 1979)	2. 8.	4.	3. 37.3.c)
GALICIA (E.A. 1980)	2.1.	8.	2.2 y 3. 40.
ANDALUCIA (E.A. 1981)	2. Adicional 1.	7.	3.1 y 2. 4.
NAVARRA (L.O. 1982)	4.	8.	4. 46.2.
ASTURIAS (E.A. 1981)	2.	5.	6.1,2 y 3.
CANTABRIA (E.A. 1981)	2.2.	2.1.	36.1 y 2.
LA RIOJA (E.A. 1982)	2. Adicional 2.	4.	5. 26.
VALENCIA (E.A. 1982)	3.	6.	46.1,2 y 3.
MURCIA (E.A. 1982)	3.1	5.	3.1 y 2.
ARAGON (E.A. 1982)	2.1 y 2. 10.	13. 24.1 y 2.	5.
CASTILLA-LA MANCHA (E.A. 1982)	2.1	6.	2.2. 29.1 y 2. 30.1.
CANARIAS (E.A. 1982)	2.	3.1 y 2. Adicional 3.	22.1.
MADRID (E.A. 1983)	2.	5.	3.1,2 y 3.
EXTREMADURA (E.A. 1983)	2.1.	5.	2.2.
BALEARES (E.A. 1983)	2.	19.3. 33.6.	5.1 y 2.
CASTILLA Y LEON (E.A. 1983) y (L.O. de Segovia)	2. (modificado por L.O.) transitorias 7. y 8.	3.1 y 2.	19.1,2 y 3.

Constituciones, para ser menos ambigua frente a la delimitación de territorios uniprovinciales, que han venido a ser siete Comunidades Autónomas en el presente.

La delimitación del territorio de las Comunidades Autónomas viene referenciado en los distintos Estatutos y en la Ley de Segovia por ámbitos de entidades territoriales menores que la Comunidad en su extensión en el caso de las Comunidades pluriprovinciales o al menos de entidad distinta y referida general-

mente a la provincia. Se suprimió, por otra parte, toda mención a los ámbitos de las zonas marítimas adyacentes, como pretendían introducir los proyectos de Estatutos de Andalucía y de Canarias.

En la definición de los límites territoriales el Estatuto del País Vasco enuncia el término de «territorios históricos» coincidentes con las mismas provincias. Los Estatutos de Galicia, Murcia y Castilla-La Mancha ciñen el territorio sin más a la(s) provincia(s) respectiva(s). Mientras que los de Andalucía, Asturias, Cantabria, La Rioja, Valencia, Aragón, Extremadura, Madrid, Castilla y León comprenden su territorio en «los municipios integrados en la(s) provincia(s)...»; el Estatuto de Cataluña identifica su territorio con «el de las comarcas comprendidas en las provincias...»; y el de Navarra enuncia que «el territorio está integrado por el de los municipios comprendidos en sus Merindades históricas de Pamplona, Estella, Tudela, Sangüesa y Olite...»; y, por último, para Canarias y Baleares el territorio está formado por las islas, a las que se añaden los nombres respectivos y aun los de otras islas menores adyacentes.

Pero también los Estatutos entran en materia de previsiones en cuanto a la ampliación hipotética de sus propios territorios; si bien, esto es recogido sólo por algunos textos estatutarios bajo diversas formas: en primer lugar, se posibilita la incorporación para el caso de Navarra en la disposición transitoria 4.^a de la Constitución y en el Estatuto vasco, para el supuesto de que la Comunidad Foral de Navarra decidiera su disolución para integrarse en la Comunidad vasca; asimismo, en el caso ya citado anteriormente de la transitoria 7.^a del Estatuto de Castilla y León para las Comunidades castellanas apartadas, cántabra y riojana, como por la transitoria 8.^a del mismo Estatuto que prevé la incorporación de una provincia limítrofe al territorio de la Comunidad, como de hecho ha sucedido inmediatamente tras la aprobación del Estatuto, con la Ley Orgánica de aplicación del artículo 144 c) de la Constitución a la provincia de Segovia, modificándose automáticamente el artículo 2 de este Estatuto con la mención expresa de la provincia incorporada. Por último, en este mismo orden, la Disposición Adicional 1.^a del Estatuto de Andalucía recoge «la ampliación de la Comunidad Autónoma a territorios históricos no integrados en otra Comunidad... una vez que dichos territorios hayan vuelto a la soberanía española», lo cual obviamente se cita para Gibraltar.

En segundo lugar, algunos Estatutos abordan además la previsión de incorporación o de segregación de territorios enclavados de unas Comunidades en otras vecinas. El modelo textual lo presenta por primera vez el Estatuto vasco: «podrán agregarse a la Comunidad Autónoma del País Vasco otros territorios o municipios que estuvieran enclavados en su totalidad dentro del territorio de la misma, mediante el cumplimiento de los requisitos siguientes...», presentado así una definición clara del fenómeno de los «enclaves» y a la vez unos procedimientos formales mínimos para su realización. El Estatuto vasco se refiere, implícitamente como harán el resto de los Estatutos que aluden estos casos, a Trucios, municipio cántabro en Vizcaya, y a Treviño, dos municipios burgaleses en Alava. También tratan de incorporaciones los Estatutos de La Rioja, para dos pequeños enclavados pertenecientes al municipio burgalés de Miranda de Ebro; o el de Aragón por lo que cita de enclavados, para el municipio de Petilla de Aragón, perteneciente a Navarra, y de territorios o municipios limítrofes, que se explica para los siete municipios valencianos del Rincón de Ademuz, entre Cuenca y Teruel, lo que vendría a ser un semi-enclavado.

Pero existen aún otros enclaves o «gibraltarres de unas regiones en otras»¹⁰, no recogidos en los Estatutos, como la Dehesa de la Cepeda, término despoblado de un municipio madrileño en Castilla y León y el de Torrejón del Rey, que situado en Madrid pertenece a Guadalajara. Aún restarían más ejemplos afectando a municipios enteros, territorios limítrofes que desearían optar por pasar de una Comunidad Autónoma a otra, por razones de situación geográfica, de accesibilidad, económicas e incluso culturales, como hemos podido comprobar en Castilla y León, así el municipio soriano de Montenegro de Cameros en la dirección de La Rioja, el leonés de Oseja de Sajambre hacia Asturias o los núcleos leoneses de la sierra de Ancares en su vertiente gallega¹¹.

Con todo lo antes dicho se constata que los propios Estatutos de Autonomía contienen normas que afectan a territorios distintos de los integrados en la Comunidad que corresponda, aunque sea el Estatuto la norma institucional básica de cada una de ellas, por lo cual el territorio es aquí un límite que puede ser superado, un límite relativo¹²; pues en otro caso no se entenderían las previsiones que algunos Estatutos recogen, y no se ven correspondidas, por otra parte, excepto en el texto de Castilla y León, por sendas agregaciones, para el caso de los territorios enclavados y limítrofes. Por tanto, nos encontramos ante la necesidad de armonizar legalmente estas reliquias de territorios enquistados en otras regiones diferentes, o los territorios limítrofes en los que aspiran sus poblaciones una más adecuada delimitación regional. Cabe pensar que el proceso autonómico en cuanto a la finalización de los límites territoriales quede aún pendiente, después de haber partido, como correspondía hacer, de las divisiones provinciales reconocidas sin más discusión, aparte del tema acaso revisable de Navarra y de alguna otra Comunidad uniprovincial, aunque en todo caso con pocas probabilidades de hacer cambiar el mapa autonómico actual, pues puede que nos encontremos ya ante el mapa definitivo del Estado regional español.

b) Las Sedes de las Comunidades

Los textos de las Comunidades Autónomas deberán contener, según la Constitución (147.2 c), «la denominación, organización y sede de las instituciones autónomas propias»; sin embargo, no en todos ellos se advierte su cumplimiento, dejando algunos Estatutos la designación de la capitalidad para una Ley del propio Parlamento Autónomo, lo cual se interpreta como constitucionalmente discutible¹³. En los casos de que se eligiera ya antes la sede de los organismos autonómicos, se da incluso la posibilidad de dejar vía libre a otras sedes en diferentes lugares, como dice el Estatuto Catalán y algún otro, «de acuerdo con criterios de descentralización, desconcentración y coordinación de funciones», o «por criterios de eficacia o de tradición histórico-cultural». Son elegidas por sus propios Estatutos las ciudades de Barcelona (para la Comunidad de Cataluña), de Pamplona (Navarra), Oviedo (Asturias), Santander (Cantabria), Logroño (La Rioja), Mérida (Extremadura), Madrid y Palma de Mallorca (Baleares). En otros Estatutos se llega a determinar

¹⁰ BARRENECHEA, E., «Los Gibraltarres de unas regiones en otras», *El País*, 8 de febrero de 1983.

¹¹ LÓPEZ TRIGAL, L., «Comarcalización y reordenación de municipios en Castilla y León; en *VII Coloquio de Geografía* (Pamplona, 1981). Vol. II, Salamanca, A.G.E., 1983, págs. 545-551.

¹² MUÑOZ MACHADO, *op. cit.*, págs. 196-197.

¹³ *Ibid.*, pág. 297.

una capital para el Gobierno autonómico, pero no se ubica todavía la sede del Parlamento: Valencia y Zaragoza (Aragón), expresándose en ésta la posibilidad de llevar a cabo un Parlamento de carácter itinerante, siguiendo la tradición de las Cortes Aragonesas, que se abrían en las villas de Alcañiz, Caspe, Jaca o Monzón. Al menos de momento, hay dos regiones que tienen establecidas dos sedes: Murcia, que, junto a la capital del ejecutivo en la ciudad de Murcia, añade la ubicación del legislativo en la ciudad de Cartagena; y un caso más complejo es el de Canarias, que enuncia una capitalidad del ejecutivo de forma compartida e itinerante por períodos legislativos entre la ciudad de Las Palmas y de Santa Cruz de Tenerife, reservándose esta segunda para el poder legislativo permanente.

Un segundo grupo de Estatutos, decíamos, no designa la sede de las instituciones autonómicas, pero sí con posterioridad por Ley de la propia Comunidad: Santiago de Compostela (para Galicia), Sevilla (Andalucía), Toledo (Castilla-La Mancha) y Vitoria (País Vasco).

Los mismos parlamentarios, aun perteneciendo a idéntico partido político, manifiestan opiniones diferentes en cuanto a la importancia de determinar la ubicación en una u otra localidad. Según el diputado Madrid López, la elección es lo suficientemente seria como para que deba haber aproximaciones necesarias entre los grupos que componen el Parlamento para llegar a acordar el lugar donde se ha de establecer; o en otro caso, la del senador Arévalo Santiago, quien dice que la sede de las instituciones regionales no es lo fundamental, sino un aspecto secundario que tiene la importancia que se le quiera dar y que muchas veces se utilizan procedimientos intermedios que no favorecen la consolidación de una autonomía y el reconocimiento de una región¹⁴. Esto es una muestra de que en algunas regiones la elección de capital es un difícil asunto y los parlamentarios parece que han de adaptarse y tener en cuenta tanto a necesidades de política electoral como a criterios de mayor peso y tradición; así la elección de Mérida conjuga razones históricas y geográficas y a la vez procura no herir los sentimientos de las dos ciudades extremeñas, Cáceres y Badajoz; o también haber elegido Santiago de Compostela, donde se discute aún por La Coruña, sede todavía de la Delegación del Gobierno central para Galicia.

Esto tiene un efecto mayor que lo que aparentemente se puede observar. El «status» o posición funcional de capital regional da rango a alguna ciudad o impulsa más el que de hecho ya dispusiera. Las ciudades de Mérida, Santiago, Vitoria, Toledo y la que se eligiera en la Comunidad de Castilla y León, con excepción de Valladolid, que en todo caso confirmaría su propio carácter de capital regional, supone para todas estas Comunidades que se ha de alterar en distinta medida la estructura de la red urbana de cada región, especialmente por lo que se refiere a la jerarquía de los lugares centrales, en los que sean ubicadas las oficinas y organismos, fundamentalmente si lo fueran del poder ejecutivo, por las necesarias medidas de nuevas infraestructuras, servicios y viviendas para afrontar el previsible incremento de la población generada por las nuevas funciones centrales que se asumen. En otro caso, al igual que el ya citado de Valladolid, se traduciría en un impulso para capitales regionales de hecho, con anterioridad a la decisión tomada, como son Oviedo, Santander, Logroño, Murcia, Pamplona, Zaragoza, Palma de Mallorca, Valencia, Sevilla y aún Barcelona; restando, no se podrá decir en qué proporción, al

¹⁴ *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*, Sesión de 26 de enero de 1983, pág. 289; y *Diario de Sesiones del Senado*, *op. cit.*, pág. 183.

crecimiento de las funciones administrativas públicas de la capital del Estado, la ciudad de Madrid, perdedora con el proceso regional llevado a cabo, desde este punto de vista.

Tiene interés geográfico también la ubicación real de esas nuevas instituciones regionales, es decir, su sitio en el interior o periferia de las ciudades: ya lo sea en su casco antiguo de forma dispersa, ya lo sea en los centros comerciales y administrativos ya existentes, a menudo en los Ensanches, o ya lo sea en la periferia, en polígonos urbanísticos de especialización administrativa, creados para este fin. En unos u otros casos hay ventajas e inconvenientes, pues de una parte se revitaliza el centro antiguo de la ciudad, pero se dispersan las ubicaciones haciendo difíciles los accesos y comunicaciones; de otra parte se densifican los Ensanches con nuevos organismos administrativos, aunque se fomenta su impulso. Puede que sea, sin embargo, el centro de la ciudad cabecera regional el lugar más indicado para ubicar el poder autonómico, en cuanto que presentará una infraestructura aceptable para asumir esa nueva función¹⁵. Con todo, también se habrá de traducir en cambios correspondientes de nivel en la jerarquía de los centros intraurbanos, sea primando el centro decisional administrativo ya establecido, propulsando un nuevo centro o apoyando y revitalizando alguno de los ya existentes.

c) El sistema de entidades territoriales

La creación de unas organizaciones administrativas idóneas (objeto de la descentralización) que tienda a superar las dificultades que presentan los municipios actuales, para la prestación eficaz de los servicios, tanto en las aglomeraciones urbanas como en las áreas rurales ha venido a servir para la redefinición del mapa municipal, en el marco de los Estatutos, que suponen todos ellos la creación de entidades de ámbito adecuado (comarcas, mancomunidades, entidades metropolitanas, islas). Por otro lado, el ataque a la provincia como entidad territorial administrativa ha venido haciéndose de forma continuada en el último tiempo, y no sólo en Cataluña, pues se achaca a la división artificial de las provincias, con alguna excepción como el caso vasco y navarro, el hecho de haber roto las comarcas y el propio sentimiento regional del pueblo, y si ahora se quiere sacar adelante ese sentimiento regional habrá que potenciar la estructura comarcal o similar¹⁶.

Se viene defendiendo por la doctrina jurídica que la Constitución no obliga al mantenimiento de las actuales provincias desde el momento en que queda abierta la posibilidad de su modificación mediante el procedimiento de las Leyes Orgánicas, y también se deja la vía de creación de agrupaciones de municipios diferentes de la provincia¹⁷; ahora bien, y a pesar de ello, el debate del Estatuto catalán, cuyos redactores pretendían omitir la provincia, concluyó introduciendo ésta en su articulado 5.4 «sin perjuicio de la organización de la provincia como entidad local y como división territorial para el cumplimiento de las actividades del Estado...», por lo que el sistema de organización territorial queda así, con los matices que se puedan añadir en cada Comunidad:

¹⁵ INFANTE DÍAZ, J., y ALBASINI LEGAZ, G., «Las nuevas funciones político-administrativas de las capitales regionales y su integración en los centros urbanos»; en *VIII Reunión de Estudios Regionales*, A.E.C.R., Bilbao, 1982 (policopiado).

¹⁶ *Diario de Sesiones del Senado*, op. cit., pág. 192.

¹⁷ MARTÍNEZ SOSPEDRA, M., y AGUILÓ LUCÍA, L., *Lecciones de Derecho Constitucional Español. I. Derecho Autonómico*; Valencia, Fernando Torres, ed., 1982, pág. 143.

1. Región (que puede ser uniprovincial).
2. Provincia.
3. Comarca, mancomunidad, isla.
4. Municipio.
5. Entidades locales (en algunas Comunidades).

Según esto, si a nivel de la Constitución la nueva y original entidad que define al mismo Estado de las Autonomías es la Comunidad Autónoma o entidad regional (aunque también podría ser municipal para los casos especiales de Ceuta y de Melilla), en los Estatutos lo será con uno u otro nombre, *las comarcas*; restando la básica de entidades locales, además de los municipios o concejos, en la Ley de Navarra, y a las parroquias rurales en los Estatutos de Galicia y de Asturias.

La comarca, como agrupación histórica y social de municipios, constituye una realidad, y su terminología puede tener matices de tipo distinto según su raigambre y extensión (gran comarca o subcomarca para algunos), pero es siempre reconocida como indispensable entidad intermedia entre el municipio y provincia o región. Se podría definir como el espacio dotado de una cierta homogeneidad y organizado alrededor de un núcleo central, donde tienen lugar relaciones que no son de base diaria, pero que crean entre sus habitantes unos lazos de interdependencia y de conexión¹⁸, definición funcional y geográfica a la vez.

La alternativa comarcal ha sido recogida, pues, incluso en algunos Estatutos a efectos de dividir el territorio en circunscripciones electorales (los de Asturias y Murcia) con una división bien apropiada. Haciendo una lectura de los Estatutos podemos decir en este punto que Cataluña recoge la demarcación supracomarcal («veguerie» y «regio») y la comarcal; el País Vasco cita «demarcaciones supracomarciales»; en Galicia, las comarcas y «agrupaciones de municipios» y Andalucía, Cantabria, La Rioja, Extremadura, Asturias, Valencia, Aragón, Murcia, Castilla-La Mancha y Castilla y León en el mismo sentido que Galicia; siendo en el Estatuto de Madrid, con otros términos «agrupaciones de municipios y circunscripciones territoriales», obligada la referencia al área metropolitana (como también lo hacen explícitamente los de Asturias, Valencia y Murcia) y a la misma comarca; y restaría aún la referencia a comunidades supramunicipales concretas como «las de Villa y Tierra, el Señorío de Molina y análogas» a que se refiere el Estatuto de Castilla-La Mancha; o las «Merindades históricas» en la Ley de Navarra, que podíamos asimilarlas al término de «agrupaciones de comarcas» en Valencia o al de «demarcaciones supracomarciales» en el de Extremadura. Y para las Comunidades de los archipiélagos de Canarias y de Baleares, es semejante a las entidades comarcales y supracomarciales, la «isla», para las que se establecen las instituciones correspondientes de Cabildos y de Consejos. Por tanto, y en general, por las correspondientes leyes y órdenes de los parlamentos regionales y forales se irán reconociendo comarcas y agrupaciones de municipios atendiendo a sus características geográficas, económicas, sociales e históricas para la gestión en común de sus servicios o la colaboración en el ejercicio de sus competencias, como viene a referirse el Estatuto Castellano-leonés, y que puede servir de ejemplo de texto al respecto.

Con este proceso de comarcalización y de agrupamiento de municipios se va a concretar en los próximos años aún más el mapa de las entidades territoriales de España en sus niveles intermedios, como rasgo de originalidad que tienen los

¹⁸ CASASSAS, I.L., y CLUSA, J., *L'organització territorial de Catalunya*; Barcelona, Publicación de la Fundació Jaume Bofill, 1981, pág. 123.

Estatutos al interpretar para su propio ámbito la misma Constitución. Pero no quedaría con esto zanjado el proceso territorial descrito, pues como adaptación al mismo han de actualizar su organización territorial las grandes empresas con sedes en todo el Estado (Bancos, Cajas de Ahorros, empresas públicas, etc.) y mucho más forzosamente las instituciones públicas (judiciales, militares, eclesiásticas, de Correos)¹⁹; por lo cual abundando más la nueva división de los espacios administrativos y políticos afectará a la propia ordenación del territorio. El objetivo de política regional perseguido por el Estado de las Autonomías mantiene una correlación estrecha con la organización espacial por la delimitación de sus ámbitos, la localización de sus sedes o centros de decisión y la formación del mapa administrativo y político.

¹⁹ *Jornades de l'Associació Catalana de Ciència Regional*; Barcelona, febrero 1983 (policopiado).

La división territorial de Galicia y su evolución

por José Ramón Chantada Acosta y Julio Hernández Borge

La configuración del Estado de las autonomías ha provocado en algunas partes de España notables modificaciones con relación a la organización territorial anterior, especialmente en aquellos casos en que las variaciones han afectado a las regiones históricas, las de mayor pervivencia a lo largo de los siglos en lo referente a conciencia regional, ya que como señala Benito Arranz «con la Edad Moderna surge el Estado, pero las regiones supervivieron en su interior como entes administrativos más o menos autónomos y con vida propia, y, en consecuencia, se fueron consolidando sus peculiaridades particulares, hasta que las doctrinas igualitarias del nacionalismo liberal que propagó la revolución francesa impusieron su fragmentación en parcelas territoriales menores, denominadas provincias o departamentos, desapareciendo la región como ente jurídico-político en el año 1793 en Francia, en 1833 en España»¹.

Galicia no se ha visto afectada por la remodelación antes mencionada al mantenerse idénticos sus límites. Precisamente esta permanencia de su espacio territorial a lo largo de la historia puede decirse que es una constante, ya que desde el reinado de los Reyes Católicos, por referirnos a la fecha que se suele citar para hablar de la unidad de España (aunque cada reino siguiera teniendo una cierta independencia hasta bien avanzado el siglo XVIII), apenas han variado sus límites exteriores en las diferentes divisiones administrativas llevadas a cabo.

La modificación más importante que tuvo Galicia en este sentido fue la incorporación, bien entrado el siglo XVIII, de la jurisdicción de Viana do Bolo que pertenecía a la provincia de Valladolid (y antes a las Tierras del Conde de Benavente). De este modo en la división de España de Floridablanca de 1785 Galicia «adquiere el perfil que hoy tiene»².

Pero frente a esta permanencia de los límites exteriores de Galicia desde comienzos de la Edad Moderna está la variabilidad de sus límites administrativos internos. En este sentido, y por lo que se refiere a las grandes divisiones interiores, es tradicional hablar en Galicia de su articulación en siete provincias en toda la época anterior a la actual organización española de 1833. Estas siete provincias del antiguo reino de Galicia, Santiago, Betanzos, Lugo, Mondoñedo, Orense, La Coruña y Tui, en realidad no eran tales, sino más bien «siete ciudades que, con sus representantes,

¹ BENITO ARRANZ, J., «La división regional de España». En *La Región y la Geografía Española*. Valladolid, A.G.E., 1980, pág. 96.

² MELÓN, A., *De la división de Floridablanca a la del 1833*. Est. Geogr., XXXVIII. 1977, pág. 630.

procuradores o diputados —que de todas forman se les llama— integran la Junta o Diputación del Reino»³ desde mediados del siglo XVI, sumándose en esta época las dos últimas a las cinco primeras de la anterior relación, que eran las únicas ciudades («provincias») con representación en la Junta del Reino que habían creado los Reyes Católicos en La Coruña.

El principal antecedente de la actual división provincial de España fue la «división de Floridablanca»⁴ de 22 de marzo de 1785, quien, tratando de dar al Estado un sistema administrativo uniforme y sencillo, estructuró España en 31 Intendencias. En esta división, en la que puede decirse que hay una paridad entre provincias e intendencias, Galicia permaneció como un todo al constituir una sola intendencia, pero conservando como divisiones interiores las antiguas siete provincias (fig. 1) como circunscripciones político administrativas internas, equivaliendo a los partidos de otras provincias⁵.

Antecedentes más próximos de la división de 1833, aunque frustrados, porque o bien no se llevaron a la práctica o duraron muy poco tiempo fueron las divisiones de 1810 (la de José I), 1812 (en las Cortes de Cádiz) y 1822 (durante el trienio liberal).

La división de José I creaba por Real Decreto de 4 de mayo de 1810 cuarenta prefecturas para España (38 peninsulares y dos insulares). En el caso de Galicia desaparecían las siete provincias tradicionales, dividiéndose el territorio en cuatro prefecturas que se denominaron, en principio, Tambre, Miño Alto, Sil y Miño Bajo, siguiendo una nomenclatura fluvial que predominó en la mayor parte de España (utilizando el río que pasaba por la capital o el más importante de su territorio) y luego en el mencionado Decreto de 1810 el de las capitales, establecidas en La Coruña, Lugo, Orense y Vigo (fig. 1). Cada una de estas prefecturas se subdividía en tres subprefecturas y éstas, según Decreto, estarían formadas por municipalidades. Llama la atención en esta división los límites de la prefectura de La Coruña, ya que son casi idénticos a los de la provincia actual del mismo nombre, puesto que la principal diferencia entre ambas estriba en que penetraba ligeramente en el territorio de la actual provincia de Lugo, abarcando parte del municipio de Xermade y algunas parroquias de Guitiriz. Las otras tres prefecturas encierran grandes diferencias con las respectivas provincias actuales, así la de Lugo quedaba muy recortada por el sur en favor de Vigo y, sobre todo, de Orense, extendiéndose, en cambio, por el este hasta el río Navia. La de Orense, aparte de la zona más meridional de la actual provincia de Lugo que englobaba en sus límites, perdía parte del noroeste en beneficio de Vigo. Por último, la prefectura viguesa abarcaba el territorio comprendido entre el Ulla y el Miño, prolongándose por este río hasta Portomarín⁶.

La división de José I no llegó a tener una aplicación práctica, como tampoco la tuvieron —aunque no por las mismas causas— los propósitos de la Constitución gaditana de 1812, que preveían la realización de una nueva división de España de acuerdo, a tenor de lo discutido en los debates, con un criterio fisiográfico, que predominase sobre el étnico-histórico, llegando a decir el diputado Pelegrini en la discusión del Decreto de 23 de mayo de 1812 relativo al establecimiento de las

³ GONZÁLEZ MARIÑAS, P., *Las Diputaciones Provinciales en Galicia: del Antiguo Régimen al Constitucionalismo*. La Coruña, Diputación Provincial, 1978, pág. 24.

⁴ MELÓN, A., *op. cit.*, pág. 619.

⁵ Para establecer los límites de las siete provincias hemos seguido las indicaciones de Río Barja en el prólogo de LUCAS LABRADA, J., *Descripción económica del Reino de Galicia*. Vigo, Ed. Galaxia, 1971, págs. XXII-XXIX.

⁶ MELÓN, A., *El mapa prefectural de España (1810)*. Est. Geogr., XXXVIII, 1977, págs. 689-762.



Diputaciones Provinciales de la Península que «había llegado el caso de olvidar los nombres y señoríos que componen la monarquía española, y de que no se volviesen a oír las denominaciones de catalanes, aragoneses, etc., adoptando otras para la denominación de las provincias, o al menos dividiendo su territorio sin consideración a sus antiguos límites»⁷.

Tampoco merece que dediquemos demasiado detenimiento la división que estableció el Decreto de 27 de enero de 1822, dado que la reacción absolutista del año siguiente daría al traste con ella. Esta división, que recogía la iniciativa de las Cortes de Cádiz en aras a lograr una división del territorio español más racional que la existente, establecía para Galicia cuatro provincias: Lugo, Orense, La Coruña y Vigo (fig. 1), siendo lo más conflictivo el establecimiento de las capitalidades en las dos últimas, ya que a La Coruña se la disputaba Santiago y a Vigo, Pontevedra y Tui, como también ocurriría en 1833.

La delimitación de cada provincia no difiere excesivamente de la actual, destacando nuevamente la elección del río Ulla como límite de las dos occidentales y las culminaciones de la dorsal montañosa occidental de Galicia en muchos tramos de la frontera de Lugo y Orense con relación a La Coruña y Vigo. Uno de los hechos que más la diferencian con relación a las cuatro provincias actuales es que la costa de Lugo llegaba en 1822 más al oeste, pues el límite con La Coruña se situaba en la ría de Ortigueira, descendiendo hacia el interior por el río Mera hasta Insua. Las otras variaciones existentes con respecto a la división de 1833 afectan más bien a los límites orientales de Galicia, concretamente a las provincias de Lugo y Orense, que limitaban con la de Villafranca, creada también con arreglo al Decreto de las Cortes de 1822 y a la que pertenecía la mayor parte de la comarca de Valdeorras, actualmente en la provincia de Orense.

La división que iba a adquirir definitivamente carta de naturaleza en España sería la de 1833. El 30 de noviembre de dicho año aparecía publicado, como es sobradamente conocido, un Real Decreto elaborado por el ministro de Fomento, Javier de Burgos, y firmado por la reina María Cristina, que dividía España en 49 provincias. Pocos meses después (Real Decreto de 21 de abril de 1834) se fijaban los partidos judiciales y el 28 de marzo de 1836 se establecía la formación de los municipios.

Esta división buscaba, como las precedentes, una mejora eficaz en la Administración, abandonando las viejas circunscripciones. Los límites exteriores de Galicia apenas conocieron variaciones con relación a la etapa precedente, ya que la principal novedad consistió en la incorporación a la provincia de Orense de 12 lugares o parroquias⁸ que en la actualidad se encuentran en los municipios de Rubiá y Carballeda.

La división de 1833 está asentada en Galicia en una fuerte base fisiográfica, ya que son los cordales montañosos o los ríos los que marcan las grandes líneas divisorias (fig. 1). De lo primero tenemos el ejemplo en los límites entre las provincias occidentales y las orientales que siguen una dirección meridiana, que se

⁷ MELÓN, A., *Provincialismo y regionalismo españoles*. Est Geogr., XXXVIII, 1977, págs. 793-794.

⁸ Los lugares o parroquias incorporadas por Orense son: «San Miguel de Orlego, La Anunciación de Robledo de Lastra, San Cristóbal de Porto y Rial, Santa Cruz de la Vega, Santa María de Castelo, San Juan de Barrio, La Asunción de Cobas, San Esteban de Pardollana, San Antonio de Sobredo, San Vicente de Leida, San Tirso de Lardeira y La Asunción de Casayo». Tomado de «Decretos del rey nuestro señor don Fernando VII, y de la reina su augusta esposa: reales órdenes, resoluciones y reglamentos generales expedidos por las secretarías del despacho universal y consejos de S.M. desde 1 de enero hasta fin de diciembre de 1833 por don Josef Maria de Nieva, tomo XVIII». Madrid. Imprenta real, 1834. págs. 311-312.

corresponde con las elevaciones de la dorsal montañosa occidental de Galicia desde las montañas de la Faladoira hasta el sur del Faro de Avión, pasando por las sierras de la Loba, cordal de Montouto, Cova da Serpe, Corno de Boi, Farelo, Faro, Testeiro y Suido. Precisamente la inflexión que hace el límite administrativo de Pontevedra con Lugo y Orense se adecúa a la de las alineaciones montañosas mencionadas, en la zona donde alcanzan las mayores alturas (de la sierra de Faro al Faro de Avión). Ejemplo de la utilización de ríos como frontera administrativa en la división provincial lo encontramos en los límites de las provincias septentrionales con las meridionales, ya que en el caso de La Coruña y Pontevedra es el río Ulla desde su confluencia con el Pambre hasta su desembocadura en la ría de Arousa la frontera interprovincial. Por otro lado, buena parte del tramo fronterizo entre Lugo y Orense está marcado por el curso del Sil.

El carácter fisiográfico de la división de 1833 rompe definitivamente con las circunscripciones anteriores de carácter histórico, que en el caso de Galicia son las siete provincias del antiguo reino. Los límites interprovinciales se mantienen en la actualidad con algún pequeño retoque, como el del traslado del tramo septentrional de la frontera entre La Coruña y Lugo desde la divisoria de aguas entre los ríos Mera y Sor, tal y como establecía el Real Decreto de 30 de noviembre de 1833, al río Sor, como quedó establecido el 21 de abril de 1834, por lo que el actual municipio de Mañón pertenece a la provincia de La Coruña, en lugar de ser de la de Lugo, como hubiera ocurrido de haberse mantenido los límites del mencionado Decreto.

Una importancia muy especial, aparte de la división en cuatro provincias, tuvo en Galicia la determinación de la formación de los municipios, por tener en cuenta lo que se ha considerado en tantas ocasiones como la célula de la organización rural gallega: la parroquia. En efecto, una Real Orden, firmada también por la reina María Cristina, de 28 de marzo de 1836, establecía en su artículo 2º «que un número determinado de parroquias circunvecinas designado por el Gobierno Civil de acuerdo con la Diputación provincial, forme un Ayuntamiento, el cual se compondrá de un alcalde, un teniente, tantos regidores pedáneos cuantas sean las parroquias y un procurador general»⁹. Este reconocimiento de la parroquia como unidad territorial y social por la Administración pública que incluso reglamentaba que tuviese un regidor pedáneo, es un reflejo de su peso específico en Galicia.

Siglo y medio después de la creación de las actuales provincias y municipios, las modificaciones habidas han sido pequeñas, afectando solamente a ayuntamientos que se agregaron a otros, generalmente a aquellos que cuentan con los principales núcleos urbanos regionales, o a unos pocos que se crearon de nuevo segregándose de municipios ya existentes. Comparando los 326 municipios en que se dividió Galicia en los años 30 del pasado siglo con los 312 actuales, se ve una diferencia de sólo 14, pequeña si la comparamos con otras regiones españolas. Por provincias todas, menos Lugo que aumentó en dos, registraron disminución, especialmente las occidentales. También hay que constatar el cambio de denominación que han experimentado algunos términos¹⁰ (fig. 2).

Pero, lógicamente, es a una escala inferior a la municipal, como es la parroquial, donde se han producido los mayores cambios. A fin de constatarlos hemos comparado la relación de todas las parroquias actuales de Galicia con las existentes

⁹ FARIÑA JAMARDO, J., *La parroquia rural en Galicia*. Madrid, Inst. de Est. de Admón. Local, 1975, pág. 336.

¹⁰ La relación de cada una de estas variaciones aparece detallada en su correspondiente apéndice. Con respecto a los cambios de denominación, se indican únicamente aquellos que han supuesto una transformación total del topónimo y no una mera modificación parcial.



Fig. 2.- Localización de las modificaciones de los límites municipales. Los puntos negros representan los municipios anexionados. Los círculos inscriben los municipios segregados (indicados por las puntas de las flechas de trazos) y los cambios parroquiales intermunicipales (Las flechas rectas continúas señalan los municipios a los que hoy pertenecen y las curvas continúas los de procedencia).

en el Diccionario de Pascual Madoz, la fuente más cercana a la formación de los ayuntamientos, ya que los 16 volúmenes que lo constituyen se publicaron entre 1842 y 1850; por tanto, su información se refiere a pocos años después de creados. Además hemos consultado también para completar algunos datos el Nomenclátor de los pueblos de España del primer Censo de Población moderno de España (1857), elaborado por la Comisión de Estadística General del Reino y publicado en la Imprenta Nacional de Madrid en 1858 y el Nomenclátor de las provincias de La Coruña, Lugo, Orense y Pontevedra formado por D. Emilio Platas y Borde, publicado en 1873 en La Coruña. Los resultados de este cotejo los hemos representado cartográficamente y los ofrecemos pormenorizadamente en unos apéndices para facilitar la labor de cualquier investigador que precise conocer los cambios parroquiales intermunicipales, las parroquias que han desaparecido en el curso del último siglo y medio o las que han sido creadas a partir de otras. El resumen provincial y regional es el siguiente¹¹:

Parroquias que:	La Coruña	Lugo	Orense	Pontevedra	Galicia
Cambiaron de municipio ..	10	9	11	7	37
Desaparecieron	13	17	30	9	69
Fueron creadas	20	40	59	10	129

Las mayores modificaciones de límites municipales se experimentaron en las Rías Baixas, en la depresión de Orense y en los principales municipios urbanos, excepto en el de Lugo. Entre ellas cabría considerar dos grupos de transformaciones, por una parte las que afectaron a la totalidad de los municipios y por otra las relativas a sólo una parte de éstos. Dentro de las primeras hay que diferenciar, a su vez, los municipios que se anexionaron a otros, de los que se segregaron o fusionaron para formar un ayuntamiento nuevo.

De los que integraron a otro destacan el de Pontevedra, que anexionó cinco; los de Santiago y Vigo, que incorporaron dos cada uno de ellos, y los de La Coruña, Ferrol y Orense, que integraron uno. Este es también el caso de otros de carácter menos urbano como Vilagarcía de Arousa, que anexionó dos municipios, o de dominio eminentemente rural, pero contando con una villa que ejerce el papel de cabecera de comarca, como Ortigueira, que integró tres; Celanova, dos, y Xinzo de Limia, uno.

Los que se segregaron son nueve, localizándose en las provincias de Lugo (tres), Orense (dos) y Pontevedra (cuatro). En muchos casos la causa de la creación de estos nuevos términos municipales fue la aspiración de determinados núcleos de población con cierta importancia cuantitativa y rivalidad con la capital de adquirir rango de ayuntamiento, como ejemplo pueden servir municipios uniparroquiales como Pontecesures y Rábade. Tampoco hay que olvidar las facilidades que en determinados momentos se dieron para las segregaciones, como durante la Dictadura de Primo de Rivera.

Diferentes son los municipios que surgieron de la fusión de otros preexistentes, por haber en este caso una voluntad de conseguir una mayor relación. De este hecho

¹¹ En esta clasificación, cuyo detalle figura en los correspondientes apéndices, no se han incluido las parroquias de los municipios de los principales núcleos urbanos, porque en ellos las creadas de nuevo han sido muy numerosas, debido al crecimiento de las ciudades. Además hay que tener en cuenta que la parroquia urbana no tiene el mismo carácter que la rural.

sólo hay dos ejemplos en Galicia, Ramirás, que surgió de la fusión de Freás de Eiras y Vilameá, y A Pontenova de la de Vilaodrid y Pontenova (durante una década denominado Pontenova-Vilaodrid).

Por lo que se refiere a las transformaciones que afectaron a sólo una parte de los municipios, la diversidad de motivos que originaron los cambios es mayor, pero todos ellos reflejan la falta de unidad de convivencia municipal en Galicia y la artificiosidad de los límites, que en muchos casos tienen que cambiarse para adecuar la identificación real de unas parroquias con otras. Evidentemente estas contradicciones han ido manifestándose a lo largo del tiempo, a medida que se modificaba la infraestructura viaria y la intensidad de las comunicaciones, lo que permitía un mayor contacto interparroquial en favor de los municipios en los que se integraría y en perjuicio de aquéllos de los que formaba parte. Algunos casos son muy particulares, como ocurre con San Braulio de Caaveiro, que hasta 1925 pertenecía al ayuntamiento de Cabañas, pero siendo un enclave entre los de San Sadurniño y A Capela, integrándose desde aquella fecha en este último. También es llamativo el caso de la isla de Ons, que hoy constituye una parroquia perteneciente al ayuntamiento de Bueu, con el que mantiene una comunicación marítima periódica, en tanto que en el siglo pasado formaba parte de la parroquia de San Ginés de Padriñán de Sanxenxo.

Además de los cambios que afectaron a los límites municipales existen otros, no menos numerosos, de parroquias que desaparecieron y de otras que se crearon ex novo dentro de los ayuntamientos (figs. 3 y 4). Un rasgo general que se desprende de la observación de los dos mapas en que está cartografiado este fenómeno es que la mayoría de las parroquias están localizadas en la periferia de los términos municipales, ya que los límites de éstos por lo general fueron elaborados, como señalábamos para las provincias, con arreglo a un criterio fisiográfico. La mejora y la intensificación de las comunicaciones, el aumento de la población (en buena parte de Galicia hasta mediados del siglo actual) provocaron, entre otras causas, en unos casos la necesidad de crear nuevas parroquias y en otros la de desaparecer algunas existentes. También hay situaciones un tanto atípicas en las que intervinieron causas particulares; de todas éstas un ejemplo muy peculiar es el de Santa Marca de Viana do Bolo, que desapareció al quedar anegada bajo las aguas del embalse del Bao. Un ejemplo también muy expresivo, pero del fenómeno contrario lo encontramos en Narón, donde, debido a la expansión de la ciudad de Ferrol y al crecimiento demográfico de toda la comarca, especialmente de este municipio, surgieron cinco parroquias a partir de la de San Martín de Xubia.

En el futuro se seguirán produciendo, sin duda, nuevas modificaciones intra e intermunicipales buscando una mejor acomodación en la organización territorial. Si hasta ahora la jerarquización podría resumirse en el binomio provincia/municipio, sería de desear que en los años venideros pueda llevarse a cabo una nueva organización espacial que supere el nivel de la división municipal hasta ahora vigente, tal y como han propuesto diversos autores. Lo que sí es necesario es que la fórmula que se lleve a la práctica no ignore las unidades territoriales de base ni se limite únicamente a puntos de vista más o menos coyunturales que podrían repercutir desfavorablemente en el progreso territorial armónico e integral de Galicia.



Fig. 4.- Localización de las parroquias existentes en la actualidad que no existían al crearse los municipios.

APENDICE I

RELACION DE MUNICIPIOS QUE CAMBIARON DE DENOMINACION

Nombre actual	Nombre anterior	Provincia
Baralla	Neira de Xusá	Lugo
Barbadás	Valenzana	Orense
Barreiros	Cabarcos	Lugo
Carballiño	Señorín	Orense
Culleredo	Alvedro	La Coruña
Folgozo de Caurel	Caurel	Lugo
Guitiriz	Trasparga	Lugo
Incio	Rendar	Lugo
Miño	Castro	La Coruña
Moaña	Meira	Pontevedra
Negreira	Aro	La Coruña
Neves, As	Setados	Pontevedra
Nogais, As	Doncos	Lugo
Borbén	Pazos de Borbén	Pontevedra
Pedrafita do Cebreiro	Cebreiro	Lugo
Pobra do Caramiñal	Caramiñal	La Coruña
Ponteceso	Bugalleira	La Coruña
Porto do Son	Son	La Coruña
San Amaro	Salamonde	Orense
San Ciprián das Viñas	Viñas	Orense
San Cristovo de Cea	Cea	Orense
Silleda	Chapa	Pontevedra
Val do Dubra	Buxán	La Coruña
Vicedo	Riobarba	Lugo
Vila de Cruces	Carbia	Pontevedra

APENDICE II

RELACION DE MUNICIPIOS QUE DESAPARECIERON CON INDICACION DE LOS AYUNTAMIENTOS A LOS QUE PERTENECEN ACTUALMENTE

Municipio actual	Municipio desaparecido	Provincia
Caldas de Reis	Saiar	Pontevedra
Celanova	Acebedo do Río	Orense
Celanova	Vilanova dos Infantes	Orense
Coruña, La	Oza	La Coruña
Ferrol	Serantes	La Coruña
Orense	Canedo	Orense
Ortigueira	Couzadoiro	La Coruña
Ortigueira	Freires	La Coruña
Ortigueira	Veiga	La Coruña
Pontenova, A	Vilaodrid	Lugo
Pontevedra	Alba	Pontevedra
Pontevedra	Mourete	Pontevedra
Pontevedra	Ponte-Sampaio	Pontevedra
Pontevedra	Salcedo	Pontevedra
Pontevedra	Xeve	Pontevedra
Ramirás	Freás de Eiras	Orense
Ramirás	Vilameá	Orense
Santiago	Conxo	La Coruña
Santiago	Enfesta	La Coruña
Vigo	Bouzas	Pontevedra
Vigo	Lavadores	Pontevedra
Vilagarcía de Arousa	Carril	Pontevedra
Vilagarcía de Arousa	Vilaxoán	Pontevedra
Xinzo de Limia	Moreiras	Orense

APENDICE III

RELACION DE MUNICIPIOS SEGREGADOS DE OTROS

Municipio actual	Municipio de procedencia	Provincia
Carballeda de Avia	Beade	Orense
Fornelos de Montes	Soutomaior	Pontevedra
Mondariz-Balneario	Mondariz	Pontevedra
Negueira de Muñiz	Fonsagrada	Lugo
Pontecesures	Valga	Pontevedra
Punxín	Maside	Orense
Rábade	Begonte	Lugo
Ribeira de Piquín	Fonsagrada	Lugo
Rosal, O	Guarda, A	Pontevedra

APENDICE IV

RELACION DE PARROQUIAS QUE CAMBIARON DE MUNICIPIO

Parroquia	Municipio actual	Municipio de procedencia	Provincia
Adá, Sta. Eulalia	Chantada	Taboada	Lugo
Aldán, S. Ciprián	Cangas	Bueu	Pontevedra
Arcos, Sta. María	Chantada	Taboada	Lugo
Baos, S. Juan	Ribeira de Piquín	Fonsagrada	Lugo
Bermui, Santiago	Pontes, As	Capela	La Coruña
Caaveiro, S. Braulio	Capela	Cabañas	La Coruña
Carballeda, S. Miguel	Carballeda de Avia	Ribadavia	Orense
Caroi, Santiago	Cotobade	Lama, A	Pontevedra
Castrelo, Sta. Marina	Forcarei	Cerdedo	Pontevedra
Deiro, S. Miguel	Vilanova de Arousa	Cambados	Pontevedra
Espiñaredo, Sta. María	Pontes, As	Capela	La Coruña
Espiñoso, S. Miguel	Cartelle	Celanova	Orense
Eume, S. Pedro	Pontes, As	Capela	La Coruña
Faëira, S. Pedro	Pontes, As	Capela	La Coruña
Foilebar, Sta. María	Incio	Samos	Lugo
Fumaces e Trepá, Sta. María	Vilardevós	Riós	Orense
Goente, S. Martín	Pontes, As	Capela	La Coruña
Hío, S. Andrés	Cangas	Bueu	Pontevedra
Louseiro, S. Martín	Sarria	Samos	Lugo
Maravillas, Sta. María	Cartelle	Celanova	Orense
Mondariz-Balneario, N. Sra. de Lourdes	Mondariz-Balneario	Mondariz	Pontevedra
Moucide, S. Esteban	Valadouro	Foz	Lugo
Navío, S. Félix	San Amaro	Cenlle	Orense
Novoa, S. Esteban	Carballeda de Avia	Ribadavia	Orense
Ons, S. Joaquín	Bueu	Sanxenxo	Pontevedra
Otero, Sta. María	Quiroga	Folgos de Caurel	Lugo
Penelas, Santiago	Cartelle	Celanova	Orense
Pereira, Sta. María	Merca, A	Barbadás	Orense
Portocamba, S. Miguel	Castrelo do Val	Laza	Orense
Recemel, Sta. María	Somozas	Moeche	La Coruña
Regodeigón, S. Cristóbal	Ribadavia	Beade	Orense
Ribadeume, Sta. María	Pontes, As	Capela	La Coruña
Rodeiro, Sta. María	Oza dos Ríos	Aranga	La Coruña
Seara, Sta. María	Quiroga	Folgos de Caurel	Lugo
Magdalena	Pontes, As	Capela	La Coruña
Seixo, S. Juan	Pontes, As	Capela	La Coruña
Vilar de Condes, Sta. María	Carballeda de Avia	Ribadavia	Orense
Vilarxoán, S. Lorenzo	Incio	Samos	Lugo

APENDICE V

RELACION DE PARROQUIAS QUE DESAPARECIERON CON INDICACION DE LAS PARROQUIAS A LAS QUE PERTENECEN ACTUALMENTE

Parroquia desaparecida	Parroquia que la incorporó	Municipio	Provincia
Albergarfa, Sta. María	Ninguna	Veiga, A	Orense
Alperiz, S. Pedro	Parada, Sta. María	Lalín	Pontevedra
Allariz, S. Pedro	Allariz, Santiago	Allariz	Orense
Ameixide, Sta. María	Goberno, S. Martín	Castro de Rei	Lugo
Arcai, Sta. Susana	Gorgullos, Sta. Eulalia	Tordoia	La Coruña
Atios, S. Mamed	Valdoviño, Sta. Eulalia	Valdoviño	La Coruña
Aviño, S. Miguel	Valdoviño, Sta. Eulalia	Valdoviño	La Coruña
Baña, S. Salvador	Baña, S. Vicente	Baña, A	La Coruña
Beredo, S. Juan	Paredes, Sta. María	Montederramo	Orense
Besteiro, S. Pedro	Diomondi, S. Paio	Saviñao	Lugo
Castifeira, S. Mateo	Sever, S. Lorenzo	Viana do Bolo	Orense
Cereixido, Sta. Juliana	Cereixido, Santiago	Fonsagrada	Lugo
Cillero, S. Salvador	Cambela, Sta. María	Bolo, O	Orense
Codesos, S. Cristóbal	Pereiriña, S. Julián	Cée	La Coruña
Corenza, S. Martín	Lesende, S. Martín	Lousame	La Coruña
Deba, Sta. Eulalia	Achas, S. Sebastián	Caniza, A	Pontevedra
Dradelo, S. Pedro	Tabazoa de Humoso, S. Sebastián	Viana do Bolo	Orense
Eiré, S. Miguel	Eiré, S. Julián	Pantón	Lugo
Entines, Sta. Leocadia	Chacín, Sta. Eulalia	Mazaricos	La Coruña
Erbededo, S. Andrés	Cenlle, Sta. María	Cenlle	Orense
Erbo, S. Pedro	Sello, Santiago	Lalín	Pontevedra
Ermora, S. Bartolomé	Cuiña, Sta. María	Palas de Rei	Lugo
Espenuca, Sta. Eulalia	Coirós, S. Julián	Coirós	La Coruña
Faramilláns, Sta. Eulalia	Buscás, S. Paio	Ordes	La Coruña
Follente, S. Pedro	Mira, Sta. María	Zas	La Coruña
Fontecabalos, S. Mamed	Sello, Santiago	Lalín	Pontevedra
Fornelos de Covas, S. Andrés	Covelo, S. Lorenzo	Viana do Bolo	Orense
Forxas, S. Juan	Corvillón, Sta. María	Merca, A	Orense
Godos, Santiago	Godos, Sta. María	Caldas de Reis	Pontevedra
Gradoi, Santiago	Reboredo, Santiago	Antas de Ulla	Lugo
Groba, Sta. María	Sanín, S. Pedro	Ribadavia	Orense
Humoso, Sta. María	Quintela de Humoso, Padre E.	Viana do Bolo	Orense
Lamadarcos, Sta. María	Feces de Abaixo, Sta. María?	Verín	Orense
Loureiro, S. Juan	Buciños, S. Miguel	Carballedo	Lugo
Lousada, S. Román	Zóo, Santiago y Lousada, S. Martín	Samos	Lugo
Mixós, Sta. María	Estevesiños, S. Mamed	Monterrei	Orense
Moimenta, S. Pedro	Vilela, Santiago	Cualedro	Orense
Moldes, S. Mamed	Mourente, Sta. María	Pontevedra	Pontevedra
Moscán, Sta. Cruz	Moscán, Sta. María Magdalena	Páramo	Lugo
Mosteiro, S. Pedro	Lobás, Sta. Eugenia	Carballiño	Orense
Mosteiro, S. Pedro	Dozón, Sta. María	Dozón	Pontevedra
Nantín, Santiago	Cascallá, Sta. María	Becerreá	Lugo

Parroquia desaparecida	Parroquia que la incorporó	Municipio	Provincia
Neira de Rei, S. Pedro	Furco, S. Juan? (Becerreá)	Baralla	Lugo
Outar de Pregos, S. Salvador	Lentellais, S. Simón	Bolo, O	Orense
Pacios, Sta. Eulalia	Quiroga, S. Martín	Quiroga	Lugo
Palio, Sta. Eulalia	Rodís, S. Julián y Cercio, Santiago	Lalín	Pontevedra
Parada, Sta. Cristina	Caxide, Sta. Cristina y Paradellas, Sta. María	Parada do Sil	Orense
Pedrafura, Sta. Columba	Oleiros, Sta. María	Salvaterra de Miño	Pontevedra
Pedraza, Sta. María	Chaveán, S. Bartolomé	Chandrexa de Queixa	Orense
Piñeiro, S. Salvador	Allariz, Santiago	Allariz	Orense
Placente, S. Vicente	Sedes, S. Esteban	Narón	La Coruña
Pradado, Santiago	Vilameá, S. Martín	Guntín	Lugo
Rebordaos, Sta. Cruz	Vilelos, S. Martín	Saviñao	Lugo
Rigueira, Sta. Marina	Tuxe, S. Pedro	Bolo, O	Orense
Riobó, Sta. María	Prado, Sta. Cruz	Vilar de Barrio	Orense
Robledo, S. Martín	Veiga de Logares, Sta. María	Fonsagrada	Lugo
Santa Marta, Sta. Marta	Ninguna	Viana do Bolo	Orense
Sobrado, S. Antonio	Quereño, S. Cristóbal	Rubiá	Orense
Taraza, Sto. Tomás	Meirás, S. Vicente	Valdoviño	La Coruña
Traspena, S. Mamed	Covas, Santiago?	Baralla	Lugo
Trives, S. Breixo	Barrio, S. Juan	Pobra de Trives	Orense
Valbuxán, S. Ildefonso	Vilaseco, S. Donato	Bolo, O	Orense
Valdetires, S. Martín	Meirás, S. Vicente	Valdoviño	La Coruña
Varonceli, Sta. Comba	Moialde, Sta. María	Vilardevós	Orense
Viana, S. Agustín	Rubiales, S. Ciprián	Viana do Bolo	Orense
Viance, Santiago	Ronfe, S. Pedro	Láncara	Lugo
Vilardexeos, S. Justo	Quereño, S. Cristóbal	Rubiá	Orense
Vilela, S. Martín	Tintores, Sta. Cristina	Verín	Orense
Viloria, S. Martín	Barco, S. Mauro	Barco, O	Orense

APENDICE VI

RELACION DE PARROQUIAS EXISTENTES EN LA ACTUALIDAD
QUE NO EXISTIAN AL CREARSE LOS MUNICIPIOS

Parroquia nueva	Parroquia de procedencia	Municipio	Provincia
Aguíño, N. Sra. del Carmen	Carreira, S. Paio	Ribeira	La Coruña
Alence, Sta. Lucía	Torés, S. Juan	Nogais	Lugo
Ambosores, Sta. María	Muras, S. Pedro	Muras	Lugo
Baiste, Sta. María	Couso, Sta. María	Avión	Orense
Barxa, S. Juan	Pentes, S. Mamed	Gudiña, A	Orense
Barqueira, S. Antonio	Cerdido, S. Martín	Cerdido	La Coruña
Barral, Virgen de las Nieves	Castrelo, S. Esteban	Castrelo de Miño	Orense
Bentraces, S. Juan	Sobrado do Bispo, Sta. María	Barbadás	Orense
Berredo, S. Martín	Berredo, Sta. Eulalia	Bola, A	Orense
Blancos, S. Verísimo	Covelas, Sta. María	Blancos	Orense
Bogo, S. Pedro	Vilaboa, S. Julián	Pontenova, A	Lugo
Bustelo de Fisteus, Sta. Bárbara	Fisteus, S. Mamed	Quiroga	Lugo
Cabanelas, S. Juan	Banga, Sta. Eulalia	Carballiño	Orense
Cados Sta. María	Muíños, S. Pedro	Muíños	Orense
Camelle, S. Pedro	Porto, S. Pedro	Camariñas	La Coruña
Cantofía, S. Mamed	Betán, S. Martín	Baños de Molgas	Orense
Caritel, Sta. María	Forzáns, S. Félix	Pontecaldeas	Pontevedra
Castiñeiras, Buen Pastor	Ribeira, Sta. Eugenia	Ribeira	La Coruña
Castro, Sta. María	Boiro, Sta. Eulalia	Boiro	La Coruña
Cerezal, S. José	Furco, S. Juan	Becerreá	Lugo
Cesures, S. Clemente		Barco, O	Orense
Combarro, S. Roque	Poio, S. Juan	Poio	Pontevedra
Corme-Porto, N. Sra. de los Remedios	Corme, S. Adrián	Ponteceso	La Coruña
Cortegada, Sta. María	Rabiño, S. Benito	Cortegada	Orense
Cortegazas, S. Antonio	Barroso, Sta. Eulalia	Avión	Orense
Couceiro, S. Vicente	Betán, S. Martín	Baños de Molgas	Orense
Covas, S. Juan	Costa, Santiago	Maceda	Orense
Covas, Sta. María	Cea, S. Cristóbal	San Cristovo de Cea	Orense
Chaodarcas, Sta. Ana	Covas, S. Ciprián y Moreiras, Sta. Marta	Pereiro de Aguiar	Orense
Chao de Fabeiro, S. Román	Baamorto, Sta. María	Monforte de Lemos	Lugo
Chas, S. Juan	Asadur, Sta. María	Maceda	Orense
Enchousas, S. Pedro	Somozas, Santiago Seré	Somozas	La Coruña
Encomenda, S. Antonio		Pobra de Trives	Orense
Erbedeiro, S. Pedro	Chouzán, S. Esteban	Carballedo	Lugo
Escuadra, S. Lorenzo	Aguasantas, Sta. María	Lama, A	Pontevedra
Espasande, Sta. María	Riotorto, S. Pedro	Riotorto	Lugo
Ferreira, Sta. María	Mor, S. Pedro	Alfoz	Lugo
Ferreira, Sta. María	Laxe, S. Juan	Valadouro	Lugo

Parroquia nueva	Parroquia de procedencia	Municipio	Provincia
Foncuberta, Sta. María	Tioira, Sta. María	Maceda	Orense
Fraías, S. Pedro	Goás, S. Pedro	Abadín	Lugo
Freixido, Corazón de Jesús	Larouco, Sta. María	Larouco	Orense
Galegos, Sta. María	Orrea, Sta. Columba	Riotorto	Lugo
Gález, S. Félix	Entrimo, Sta. María	Entrimo	Orense
Golmar, S. Benito	Soandres, S. Pedro	Laracha	La Coruña
Grixó, Sta. Isabel	Escudeiros, S. Juan	Ramirás	Orense
Gundríz, S. Andrés	Lózara, S. Cristóbal	Samos	Lugo
Illa, S. Lorenzo	Manín, S. Salvador	Lovios	Orense
Incio, Sta. Cruz	Sirgueiros, S. Juan	Incio	Lugo
Lagostelle, Sta. Marina	Lagostelle, S. Juan	Guitiriz	Lugo
Lamas de Campos, S. Roque	Fonfría, Sta. María Magdalena	Fonsagrada	Lugo
Lofía do Monte, S. Salvador	Rocas, S. Pedro	Esgos	Orense
Lourdes, Sta. María	Fisteus, Sta. María	Curtis	La Coruña
Louredo, S. Juan	Rabiño, S. Benito	Cortegada	Orense
Lúa, S. Martín	Balonga, Sta. María	Pol	Lugo
Maderne, S. Pedro	Neiro, S. Pedro y Fonsagrada	Lugo	
Trobo, Sta. María	Paderrubias, Sta. Eulalia	Merca, A	Orense
Manchica, N. Sra. de Lourdes	Barxa, S. Tomé (Celanova)	Cartelle	Orense
Maravillas, Sta. María	Ouviaño, Santiago	Negueira de Muñiz	Lugo
Marentes, Sta. María Magdalena	Sobrado, S. Salvador	Pobra de Trives	Orense
Mendoi, N. Sra. de la Concepción	Touza, S. Jorge	Taboadela	Orense
Mesón de Calvos, Sta. María	Soutomaíor, Santiago	Taboadela	Orense
Mezquita, S. Pedro	Mezquita, S. Pedro	Merca, A	Orense
Mezquita, S. Victorio	Souto, S. Cristóbal y Villarrubín, S. Martín	Peroxa, A	Orense
Mirallos, Sta. María			
Mondariz-Balneario, N. Sra. de Lourdes	Mondariz, Sta. Eulalia (Mondariz)	Mondariz-Balneario	Pontevedra
Muñiz, S. José	Barcia, S. Miguel	Navia de Suarna	Lugo
Navallo, S. Vicente	Riós, Sta. María	Riós	Orense
Neves, Sta. María	Setados, Sta. Eugenia	Neves, As	Pontevedra
Nogueira, N. Sra. de las Nieves	Torbes, Sta. María	Ribas do Sil	Lugo
Oitavén, S. Vicente	Fornelos, S. Lorenzo	Fornelos de Montes	Pontevedra
Ons, S. Joaquín	Padriñán, S. Ginés (Sanxenxo)	Bueu	Pontevedra
Parada da Serra, S. Lucas	Campobeceros, Santiago	Castrelo do Val	Orense
Parada dos Montes, Sta. Inés	Lamaiglesia, S. Pedro	Pobra do Brollón	Lugo

Parroquia nueva	Parroquia de procedencia	Municipio	Provincia
Paradaseca, S. Marcos	Bendollo, Sta. Eulalia	Quiroga	Lugo
Paradellas, Sta. María	Parada do Sil, Sta. Cristina	Parada do Sil	Orense
Parafita, S. Bartolomé	Chandrexa, S. Pedro	Chandrexa de Queixa	Orense
Pazos, Sta. María	Bastida, S. Miguel	Fonsagrada	Lugo
Peares, N. Sra. del Pilar	Beacán, Sta. María	Peroxa, A	Orense
Pedrafita do Cebreiro, S. Antonio	Cebreiro, Sta. María	Pedrafita do Cebreiro	Lugo
Pena de Folenche, Sta. María	Barrio, S. Juan	Pobra de Trives	Orense
Pensos, S. Pedro	Rocas, S. Pedro	Esgos	Orense
Pensos, S. Pedro	Xunqueira de E., Sta. María	Xunqueira de Espadanedo	Orense
Pereira, S. Facundo	Entrimo, Sta. María	Entrimo	Orense
Pindo, S. Clemente	Carnota, S. Mamed	Carnota	La Coruña
Piuca Arauxo, Sta. María	Maceda, Sta. María	Maceda	Orense
Placín, Santiago	Bidueira, S. Miguel	Manzaneda	Orense
Pontes, S. Mamed	Pontes, Sta. María	Pontes de García Rodríguez, As	La Coruña
Presqueiras, Sta. Marina	Presqueiras, S. Miguel	Forcarei	Pontevedra
Pontenova, Corazón de Jesús	Vilameá, S. Vicente	Pontenova, A	Lugo
Quintela de Leirado, S. Pablo	Leirado, S. Pedro	Quintela de Leirado	Orense
Recende, S. Esteban	Recende, S. Juan	Pontenova, A	Lugo
Regueiro, S. Pedro	Moreiras, Sta. Marina	Boborás	Orense
Regueiro, S. Pedro	Parada de Laviote, S. Julián	Irixo	Orense
Requeixo, S. Bartolomé	Bidueira, S. Miguel	Manzaneda	Orense
Requeixo, Sta. María	Forcadas, Sta. María	Chandrexa de Queixa	Orense
Magdalena	Barcia, S. Miguel	Navia de Suarna	Lugo
Ribeira, S. Esteban	Devesa, Sta. Eulalia	Ribadeo	Lugo
Rinlo, S. Pedro	Ernes, S. Pedro	Negueira de Muñiz	Lugo
Río de Porto, S. Blas	Siabal, S. Pedro	Paderne de Allariz	Orense
San Ginés, S. Ginés	Rúa, S. Esteban	Rúa, A	Orense
San Julián, S. Julián	Cartelle, Sta. María	Cartelle	Orense
San Tomé, Sta. María			
Santa Comba, S. Torcuato	Grou, S. Martín	Lobeira	Orense
Santalla, S. José	Lózara, S. Juan	Samos	Lugo
Seixas, Sta. María	Somozas, Santiago Seré	Somozas	La Coruña
Sixto, Sta. María	Muras, S. Pedro	Muras	Lugo
Soaxe, Sta. María	Alba, S. Juan	Vilalba	Lugo
Tella, S. Eleuterio	Anllóns, S. Felipe	Ponteceso	La Coruña
Trelle, N. Sra. de los Angeles	Moreiras, S. Pedro	Toén	Orense

Parroquia nueva	Parroquia de procedencia	Municipio	Provincia
Trepa, Sta. María	Riós, Sta. María	Riós	Orense
Trez, Santiago	Cerdedelo, Sta. María	Laza	Orense
Vales, S. Pedro	Oseira, Sta. María	San Cristóvo de Cea	Orense
Varón, S. Felipe	Anllo, Santiago	San Amaro	Orense
Veiga, S. Ramón	Goiás, S. Miguel	Lalín	Pontevedra
Ventín, S. Miguel	Fornelos, S. Lorenzo	Fornelos de Montes	Pontevedra
Vieiro, S. Antonio	Lamas de Moreira, Sta. María	Fonsagrada	Lugo
Vieiro, S. Cipriano	Viveiro, Santiago	Viveiro	Lugo
Vilabade, Sta. María	Vilarifío, Santiago	Castroverde	Lugo
Vilanuiz, S. Antonio	Montefurado, S. Miguel	Quiroga	Lugo
Vilar de Cuiña, Sta. Bárbara	Vilabol de Suarna, Sta. María	Fonsagrada	Lugo
Vilar de Lor, S. José	Quintá de Lor, Sta. María	Quiroga	Lugo
Vilarbuxán, S. Bartolomé	Rubián, S. Pedro	Bóveda	Lugo
Vilarraso, S. Lorenzo	Muniferral, S. Cristóbal	Aranga	La Coruña
Xacebás, S. Pedro	Leirado, S. Pedro	Quintela de Leirado	Orense
Xestoso, S. Pedro	Xestoso, Sta. María	Monfero	La Coruña
Xubia, N. Sra. de los Desamparados	Xubia, S. Martín	Narón	La Coruña
Xubia, S. José	Xubia, S. Martín	Narón	La Coruña
Xubia, Sta. Cecilia	Xubia, S. Martín	Narón	La Coruña
Xubia, Sta. Rita	Xubia, S. Martín	Narón	La Coruña
Xubia, Santiago	Xubia, S. Martín	Narón	La Coruña
Zaparán, S. Martín	Refoxos, S. Breixo	Cortegada	Orense

Sin embargo, del análisis del Texto Constitucional y del Estatuto de Autonomía y del propio concepto de Ordenación del Territorio se desprende que la competencia debe ser necesariamente compartida o concurrencial. Vale como ejemplo que el artículo 149.1.13ª de la Constitución reserva al Estado la competencia exclusiva en materia de bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica. Esta reserva contradicción debe su base al confuccionismo existente entre lo que la ordenación territorial significa y en la falta de experiencia en España de una Política de Ordenación del Territorio.

Por a estas instrucciones, no cabe duda de que el nivel básico de la Ordenación del Territorio será el ámbito de la Comunidad Autónoma, reservándose el Estado las directrices y estrategias generales, así como la coordinación entre las distintas comunidades.

Aunque poco se ha avanzado en la organización administrativa de estos dos niveles, existe, sin embargo, una delimitación clara de su ámbito territorial. En el caso de Galicia, al desmenuzarse a escalones inferiores observamos que las divisiones territoriales actualmente existentes (provincia, municipio) no dan una respuesta adecuada a los problemas y objetivos que la ordenación territorial plantea. Surge la necesidad de un eslabón intermedio y más próximo a la región y al municipio: la comarca.

El Estatuto de Autonomía de Galicia no confiere la organización territorial de la Comunidad Autónoma, reservando su regulación a una Ley del Parlamento

APENDICE VII

RELACION DE PARROQUIAS CON LUGARES EN DOS MUNICIPIOS
 (en primer lugar figura el municipio de la parroquia matriz)

Parroquia	Municipio	Municipio	Provincia
Alberguería, Sta. María	Laza	Vilar de Barrio	Orense
Freixido, Corazón de Jesús	Larouco	Petín	Orense
Grou, S. Martín	Lobeira	Lobios	Orense
Gual, S. Martín	Peroxa, A	Coles	Orense
Longoseiro, Sta. Marina	Carballiño	Boborás	Orense
Penosifos, S. Salvador	Ramirás	Gomesende	Orense
Portomourisco, S. Víctor	Petín	Laouco	Orense
Quines, Sta. María	Melón	Ribadavia	Orense
Ramil, S. Martín	Golada, A	Palas de Rei	Pontevedra/ Lugo
Rebordondo, S. Martín	Cualedro	Monterrei	Orense
Rubiá, Sta. Marina	Rubiá	Barco, O	Orense
Triós, S. Pedro	Pereiro de Aguiar	Esgos	Orense
Viña, S. Román	San Cristovo de Cea	Vilamarín	Orense
S. Pedro	Carballiño	Carballiño	Orense
Rebordado, S. Esteban	Rebordado, S. Juan	Fontedeive, A	Lugo
Regueiro, S. Pedro	Monjas, S. Marina	Boborás	Orense
Regueiro, S. Pedro	Parada de Laviosa, S. Julián	Lugo	Orense
Requeixo, S. Bartolomé	Bilibim, S. Miguel	Monterrei	Orense
Requeixo, Sta. María	Forzadas, Sta. María	Cherqueiro de Gardo	Orense
Magdalena	Betula, S. Miguel	Nave de Suarne	Lugo
Ribeira, S. Esteban	Davos, Sta. Estela	Ribadío	Lugo
Riño, S. Pedro	Ermas, S. Pedro	Regueiro de Muñiz	Lugo
Rio de Porcu, S. Blas	Sabal, S. Pedro	Endarne de Alariz	Orense
San Ginés, S. Ginés	Ria, S. Esteban	Ria, A	Orense
San Julián, S. Julián	Corteira, Sta. María	Corteira	Orense
San Xosé, Sta. María	Grua, S. Martín	Lobeira	Orense
Santa Comba, S. Tomé	Laza, S. Juan	Samos	Lugo
S. Tomé, S. José	Soanes, Santiago		
Sobos, Sta. María	San	Sobos	La Coruña
Soño, Sta. María	Muras, S. Pedro	Muras	Lugo
Sorbe, Sta. María	Ria, A, Juan	Vilalba	Lugo
Troa, S. Roque	Sanfins, S. Felipe	Fontedeive	La Coruña
Troa, S. José de los Rios	Soanes, S. Pedro	Toña	Orense

Base documental territorial y metodología para la división espacial de Galicia

por E. Urcola Fernández-Miranda, Y. Abelaira Arriandiaga,
T. Ramos Martín y S. Montenegro Criado

1. INTRODUCCION

La Constitución Española, al configurar una Organización del Estado basada en el «Estado de las Autonomías», establece, en su artículo 148.1 3º, que las Comunidades Autónomas podrán asumir competencias en materia de ordenación del territorio. Por otra parte, el Estatuto de Autonomía para Galicia en su artículo 27.3 atribuye a la Comunidad Autónoma la competencia exclusiva en dicha materia. Atendiendo únicamente a estos preceptos, podría llegar a afirmarse que la ordenación del territorio corresponde exclusivamente a la Comunidad Autónoma. Sin embargo, del análisis del Texto Constitucional y del Estatuto de Autonomía y del propio concepto de Ordenación del Territorio se desprende que la competencia debe ser necesariamente compartida o concurrente. Valga como ejemplo que el artículo 149.1 13º, de la Constitución reserva al Estado la competencia exclusiva en materia de «bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica». Esta aparente contradicción tiene su base en el confusionismo existente sobre lo que la ordenación territorial significa y en la falta de experiencia en España de una Política de Ordenación del Territorio.

Pese a estas matizaciones, no cabe duda de que el nivel básico de la Ordenación del Territorio será el ámbito de la Comunidad Autónoma, reservándose el Estado las directrices y estrategias generales, así como la coordinación entre las distintas comunidades.

Aunque poco se ha avanzado en la organización administrativa de estos dos niveles, existe, cuando menos, una delimitación clara de su ámbito territorial. En el caso de Galicia, si descendemos a escalones inferiores observamos que las divisiones territoriales actualmente existentes (provincia, municipio) no dan una respuesta adecuada a los problemas y objetivos que la ordenación territorial plantea. Surge la necesidad de un eslabón intermedio y básico entre la región y el municipio: la comarca.

El Estatuto de Autonomía de Galicia no configura la organización territorial de la Comunidad Autónoma, reservando su regulación a una Ley del Parlamento

Gallego (art. 2.3). Sin embargo, al posibilitar en sus artículos 27.2 y 40.1 el reconocimiento de la comarca como entidad local propia de Galicia, parece evidente que en la estructuración de la Administración Pública gallega la comarca jugará un papel determinante.

La concreción de su demarcación y competencias es una tarea compleja que debe articularse y vertebrarse con los distintos entes territoriales, siendo necesario, asimismo, el oportuno debate público entre los distintos agentes implicados.

Si hemos hecho especial hincapié en la ordenación del territorio es porque creemos que, dado su carácter global e integrador de la planificación física, económica y social, adquiere una importancia fundamental a la hora de articular las políticas de la Comunidad y que la organización político-administrativa de Galicia está íntimamente relacionada con los aspectos de la ordenación del territorio.

2. CRITERIOS GENERALES DE COMARCALIZACIÓN

La organización política y administrativa de Galicia a través de una categoría intermedia entre el gobierno autónomo y el nivel municipal constituye la intención primera que sirve de pauta para el desarrollo de esta propuesta de comarcalización.

La localización en unas cabeceras comarcales de un aparato político y administrativo intermedio, la ubicación en estas cabeceras de unos equipamientos correspondientes a ese nivel, son procesos impulsados por la Administración, pero que lógicamente apoyan la potenciación de los centros urbanos favorecidos por esta política; creando las condiciones para el desarrollo en los mismos del sector terciario y, en general, de todos los aspectos de la vida urbana. Se entiende que esta línea de actuación mejorará la precaria imagen de un extenso medio agrícola desprovisto, en la actualidad, de núcleos urbanos que concentren una suficiente vida urbana.

En la labor de síntesis de las diversas delimitaciones que generan la contemplación de aspectos parciales como: medio físico, estructura poblacional, divisiones administrativas o áreas económicas; se manifiesta una oposición principal entre la delimitación de la comarca como el territorio de intensa relación con un centro comarcal, y la delimitación que procura comprender el territorio que presentará una problemática homogénea.

Si la intención principal es la búsqueda de una organización administrativa debe tener prevalencia el criterio de relación con un centro, sobre la búsqueda de la homogeneidad territorial.

3. BASE FISICA

La base física interviene en la definición de las comarcas en un doble sentido. En primer lugar, en la orientación positiva de definir unas unidades físicas que normalmente han dado lugar a un territorio homogéneo. Entendiendo por tal las formas en que la población y la actividad económica usan el medio.

Como base documental para la selección de estas unidades físicas se ha dispuesto de las Comarcas Naturales y de las áreas Geomorfológicas, que han permitido la identificación y definición de las comarcas naturales que por su extensión y uso agrícola se considera que constituyen unidades territoriales de las que hemos de procurar su inclusión dentro de la misma delimitación.

Se remarcan, en primer lugar, los valles formados por depresiones tectónicas que dan lugar a espacios claramente diferenciados:

- Terra Chá de Cospeito y Castro de Rey.
- Tierra de Lemos.
- La Limia.
- Valle de Monterrey.
- Valle de Salvatierra.
- Valle de Puentes de García Rodríguez.
- Depresión Meridiana.

La definición de las comarcas naturales nos permite la contemplación de aquellas tierras que presentan una fuerte personalidad agrícola pudiendo enumerarse, a modo indicativo, las siguientes:

- Tierras de Ordenes y Mesía.
- Tierras de Deza y Trasdeza.
- La Ulla o Ulloa.
- El Ribeiro.
- Las Mariñas.
- Bergantiños.
- Valle del Landrove.
- Valle del Oro.
- Etcétera.

Una segunda orientación en que interviene la base física es poner de manifiesto las barreras naturales que influyen a la hora de delimitar los extremos a los que se extienden las comarcas. Influyen como variable directa y, lógicamente han sido decisivas en la conformación histórica de la estructura territorial que a su vez intervendrá en la presente propuesta de comarcalización.

Los macizos montañosos que trazan la región de Norte a Sur constituyendo lo que a veces se denomina la primera dorsal, separando la vertiente de los ríos menores de la cuenca del Miño. Son las sierras de la Loba y de Cova, la Sierra de la Magdalena y la Dorsal de Suido y Faro de Avión. Esta traza separa las provincias atlánticas de las orientales y es básica como divisoria de comarcas.

Las denominadas Sierras Septentrionales definen claramente el dominio de la Mariña Lucense.

Las Sierras de Queixa y San Mamed distancian el territorio del Valle del Sil de las depresiones de Limia y Monterrey.

Las Sierras de Gestosa y Vieiro se interponen entre la Tierra del Arnoya y la comarca de Bande.

Los ríos, si a veces vertebran valles constitutivos de unidades naturales, también pueden intervenir creando barreras.

En el caso del valle encajado del Miño desde Portomarín hasta Orense o del Valle del Sil.

Los planos hipsométrico y clinométrico sirven de base para la definición de estos condicionantes.

La división hidrográfica se ha llevado hasta un elevado nivel de detalle, para, además de hacer intervenir las divisorias como orientación de límites, permitir el ajuste de los diversos planos documentales de la Base Física que por sus procedencias presentan discrepancias que debieron ser dirimidas.

4. ESTRUCTURA TERRITORIAL

La identificación de unidades territoriales fuertemente interrelacionadas posibilita los objetivos de la comarcalización de disponer en la cabecera de órganos de gobierno y de servicios con alta accesibilidad a la población servida.

La primera base documental precisa ha sido la visualización de las densidades parroquiales que permite ver la distribución de los distintos grados de densidades poblacionales y detectar continuidades y discontinuidades en la ocupación del territorio.

En segundo lugar, la red viaria como infraestructura del medio de relación mayoritariamente utilizado en los movimientos: vehículo particular y transporte colectivo.

En la red viaria se han diferenciado tres niveles con objeto de servir de base para el trazado de las isocronas que marcan la accesibilidad medida en tiempo teórico al centro de cada comarca.

Con estas dos bases, las alternativas de comarcalización han sido analizadas por la accesibilidad de la población de cada comarca al centro, la superposición de las densidades de población con el plano de isocronas.

Se han destacado los principales nudos de la red viaria, así como los nudos de la red ferroviaria, al ser un factor positivo de localización de centros de comarca.

El análisis de los tráficos en la red viaria permite el conocimiento de las relaciones existentes en el territorio. Si nos interesa conocer la estructura comarcal subyacente en la realidad, debemos estudiar los movimientos de nivel local, lo que permite la identificación de las cuencas de tráfico que son indicativas del territorio de influencia de cada centro comarcal.

5. ESTRUCTURA TERCIARIA

El análisis de la capacidad terciaria de los asentamientos poblacionales, así como de las relaciones y dependencias existentes entre los mismos es fundamental a la hora de estructurar el espacio desde una perspectiva funcional.

Al objeto de conocer tales capacidades y dependencias se ha realizado un trabajo de investigación directa, basado en un amplio cuestionario dirigido a cada uno de los Ayuntamientos gallegos; distinguiendo entre las actividades comerciales y los servicios.

El grado de diversificación comercial y administrativa de los Ayuntamientos se estableció en base al número de establecimientos «especializados» en las rúbricas que se indican en las tablas 1 y 2.

Como resultado se procedió a la clasificación de las unidades encuestadas en cuatro categorías comerciales y otras tantas administrativas.

A su vez, para la definición de las primeras se tuvo en cuenta la variable poblacional y la relativa al número de oficinas bancarias.

Una vez establecidas las jerarquías municipales se pasó a la definición y delimitación de las AREAS y SUBAREAS.

Se consideró AREA COMERCIAL (DE SERVICIOS): toda zona geográfica integrada por un número definido de ayuntamientos dependientes para la satisfacción de sus necesidades comerciales (de servicios) de un núcleo de 1.^a categoría.

Tal dependencia se ha definido en función de los destinos hacia los que los residentes en cada municipio se dirigen preferentemente para efectuar sus compras no cotidianas/satisfacer sus necesidades de servicios. Para ello en el cuestionario se incluían las relaciones de artículos y tipos de servicios que se adjuntan en las tablas 3 y 4 acompañadas de una columna en la que el entrevistado señalaba el centro o centros de destino.

Atendiendo al número de municipios que se mencionaban como lugares de atracción y al número de actividades o rúbricas que exigen desplazamientos, se han considerado tres niveles de dependencia:

1. Dependencia fuerte con gravitación sobre un solo núcleo.
2. Dependencia fuerte con gravitación sobre dos núcleos.
3. Dependencia diluida entre más de dos núcleos.

TABLA 1

- Aparatos electrodomésticos
- Material de saneamiento
- Discos e instrumentos musicales
- Ópticas
- Artículos para niños
- Muebles
- Artículos deportivos
- Artículos de fotografía
- Libros
- Joyerías y relojerías
- Galerías comerciales

TABLA 3

- Tejidos y ropas confeccionadas
- Muebles
- Electrodomésticos
- Ferretería, cristalería y loza
- Libros, discos e instrumentos musicales
- Relojes y joyas
- Artículos de droguería y perfumería
- Artículos deportivos
- Artículos ópticos y fotográficos
- Aperos y otros artículos para la agricultura
- Bicicletas y motocicletas
- Tractores
- Automóviles y camiones
- Material de saneamiento
- Juguetes

TABLA 2

- Gestoría administrativa
- Oficina de recaudación de Hacienda
- Notaría
- Registro de la Propiedad
- Procurador
- Abogado

TABLA 4

- Gestoría administrativa
- Agencia de viajes
- Oficinas bancarias
- Cajas de Ahorro
- Oficinas de Seguros
- Agencias inmobiliarias
- Oficina de recaudación de Hacienda
- Notaría
- Registro de la Propiedad
- Procurador
- Abogado
- Estudio fotográfico
- Peluquería
- Tintorería
- Sastrería
- Modista
- Pompas fúnebres
- Asistencia técnica agraria
- Mercado de abastos
- Lonja

Así, las gravitaciones del nivel I constituyen las AREAS y el núcleo de destino su cabecera, cuando a él concurren como mínimo residentes en tres municipios distintos del suyo. La elección de este tope mínimo obedece a que la calificación de cabecera trae consigo un nivel de dependencia superior al medio, que en Galicia es de dos municipios.

Por último, caracterizadas así las áreas comerciales y de servicios, se pasó a la delimitación de las SUBAREAS, que debían de reunir las siguientes condiciones:

- Se consideró cabecera de subárea a aquel municipio que atrajera al menos otros tres, con dependencia de nivel I ó 2.
- Una subárea podía gravitar sobre uno o más núcleos.
- Las subáreas podían formar parte de un área o ser independientes.

6. SERVICIOS DE LOS EQUIPAMIENTOS A LA POBLACION

Los equipamientos juegan un papel determinante a la hora de fijar la población a su medio, suponen una mejora de la calidad de vida y, por tanto, se constituyen como instrumentos primordiales para paliar los desequilibrios territoriales.

En este sentido, los equipamientos se han considerado desde el punto de vista territorial, sin entrar en el estudio de déficits o estándares, incluyendo los equipamientos sanitario y educativo de ámbito supramunicipal.

La elección de cabeceras establecida por las comarcas sanitaria y educativa se ajusta a la realidad territorial de Galicia. Sin embargo, del análisis de las áreas de influencia de estos equipamientos mediante encuesta a todos los ayuntamientos, se desprende que en la actualidad no constituyen un elemento de estructuración del territorio, sobre todo en el caso de los equipamientos sanitarios en los que la polarización es muy fuerte. Los centros que ejercen una mayor influencia son los que se encuentran ubicados en las grandes capitales, que sobrepasan en gran medida un radio de acción aconsejable. Las comarcalizaciones educativas y, principalmente, la sanitaria, no se cumplen debido a la influencia de estos polos que actúan como elementos distorsionadores de la red de puntos estrellados que debería de ser su estructura.

Esta realidad indica bajos niveles de servicio de los equipamientos a la población y, por tanto, la necesidad de una política decidida de equipamientos que contribuya a fomentar su papel de elementos estructurantes del territorio y de instrumentos para frenar los desequilibrios intrarregionales.

7. LA ELECCION DE LAS CABECERAS COMARCALES

La elección de las cabeceras comarcales en el caso gallego queda facilitada por una notable concordancia manifestada de la aplicación de los distintos criterios que confluyen en la comarcalización. Y ello, si se quiere, a pesar de la ausencia en el ámbito gallego del nivel urbano intermedio entre las siete ciudades y las villas. (Práctica inexistencia de núcleos en la escala de los 10.000 a 60.000 habitantes.)

El cuadro adjunto muestra esta confluencia de factores que pone de relieve los núcleos que «de facto» prestan su cometido como cabeceras de comarca.

Un primer grupo de villas presentan unas características que vuelven estéril cualquier análisis más profundo sobre su función de cabeceras comarcales. Su

elección en las divisiones administrativas tradicionales, en particular son cabezas de partido judicial; su selección por las comarcalizaciones sanitaria y educativa; y su papel de centro comercial y administrativo de 1.ª categoría. Este primer grupo incluye las siguientes villas:

En la provincia de La Coruña: Betanzos, Carballo, Noya y Cée-Corcubión.

En la provincia de Lugo: Chantada, Monforte y Villalba.

En la provincia de Orense: Carballino, Rivadavia y Verín.

En la provincia de Pontevedra: La Estrada, Lalín, Puentearreas y Tui.

Son quince villas que unidas a las siete ciudades gallegas constituyen veintidós centros comarcales que se manifiestan evidentes.

La detección de otras cabeceras nos obliga a la consideración de un más extenso número de variables. Al tiempo que, lógicamente, sólo la manifestación de un ámbito territorial que acceda a un umbral mínimo permitirá que la villa candidata potencial se constituye de hecho en cabecera comarcal.

A las variables ya señaladas se añaden factores indicativos de su atracción de ocio: cines y espectáculos de masas; el sentido de la pertenencia manifestado en la encuesta municipal y, su inclusión en propuestas anteriores como es el caso de las cabeceras comarcales elegidas en los estudios para el IV Plan de Desarrollo y la propuesta de comarcalización contenida en el estudio denominado «Programa Territorial de Galicia».

8. PROPUESTA DE COMARCALIZACION

En forma esquemática, expresamos que el proceso de elaboración de la propuesta de comarcalización ha mostrado la antítesis entre una estructura tradicional de claras unidades comarcales y la influencia creciente de un tejido urbano-industrial en expansión. Así, fuera de la influencia de este último, la identificación, e incluso delimitación de las comarcas, se ha presentado indiscutible ante la confluencia de la documentación orientativa.

Por el contrario, el crecimiento de las ciudades supone una reorientación de la estructura territorial en su área de influencia. La aparición de un polo de mayor fuerza, con su oferta de un nivel superior de servicios, con un desarrollo de unas relaciones centradas en la ciudad, trastoca las áreas de influencia de las cabeceras comarcales próximas. Se aprecia que la Base Física como orientadora de las unidades comarcales deja de ser determinante, para pasar a primer plano la estructura de los usos urbanos y de las infraestructuras de comunicación.

La presente propuesta define un total de 38 comarcas y ocho subcomarcas que se presentan en el gráfico adjunto denominándolas por la cabecera.

Centros urbanos (1)	Partido judicial. Nueva división.	Centro comercial 1. categoría	Centro administrativo 1. categoría	Comarcalización Sanitaria	Comarcalización Educativa	Sentido de pertenencia	Propuesta en IV Plan de Desarrollo	Propuesta en Programa Territorial de Galicia	Equipo fútbol: 3. Div. Regional	Cines (3)	Principales nudos de la red Viaria	Nudos de la red ferroviaria	Casco urbano histórico- artístico	Museo	Comarcas del Servicio de Extensión Agraria	Centros de Areas de Empleo	Distribuidor Butano	Distritos marítimos	Población en el núcleo (año 1980)
ARZUA	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	1.844
BETANZOS	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	8.607
CARBALLO	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	8.665
CEE-CORCUBION	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	4.140
NEGREIRA	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	2.317
NOYA	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	5.672
ORDENES	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	3.268
ORTIGUEIRA	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	1.726
PADRON	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	2.564
PUENTES G. RGUEZ.	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	8.784
PUENTEDEUME	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	4.604
RIBEIRA	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	8.101
BECERREA	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	1.139
BURELA	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	4.783
CHANTADA	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	3.504
FONSAGRADA	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	1.140
FOZ	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	3.055
MONDOÑEDO	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	2.664
MONFORTE	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	14.638
MONDO	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	3.998
SARRIA	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	3.878
VILLALBA	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	5.536
VIVERO	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	4.397
BANDE	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	5.560
EL BARCO	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	672
CARBALLINO	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	6.500
CELANOVA	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	6.013
PUEBLA DE TRIBES	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	2.848
RIVADAVIA	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	2.106
VERIN	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	3.304
VIANA DEL BOLLO	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	5.712
XINZO DE LIMIA	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	1.959
BAYONA	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	3.678
CALDAS DE REYES	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	2.848
CAMBADOS	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	2.247
CANGAS	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	5.745
CAÑIZA	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	4.788
LA ESTRADA	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	1.235
LA GUARDIA	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	5.708
LALIN	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	5.981
PONTEAREAS	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	4.342
REDONDELA	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	3.767
TUI	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	5.503
VILLAGARCIA	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	4.458

(1) En la relación se prescinde de las siete ciudades, ya que su jerarquía superior hace estéril el análisis comparativo al nivel contemplado.
(2) En base a la encuesta municipal realizada en los trabajos del presente Estudio de Reconocimiento Territorial de Galicia.
(3) Se considera cuando existen dos o más locales de cine.



PROPUESTA DE COMARCALIZACION

El eje norte-sur de Navarra

por Eduardo Sola Arrese

1. EL MARCO GEOGRAFICO

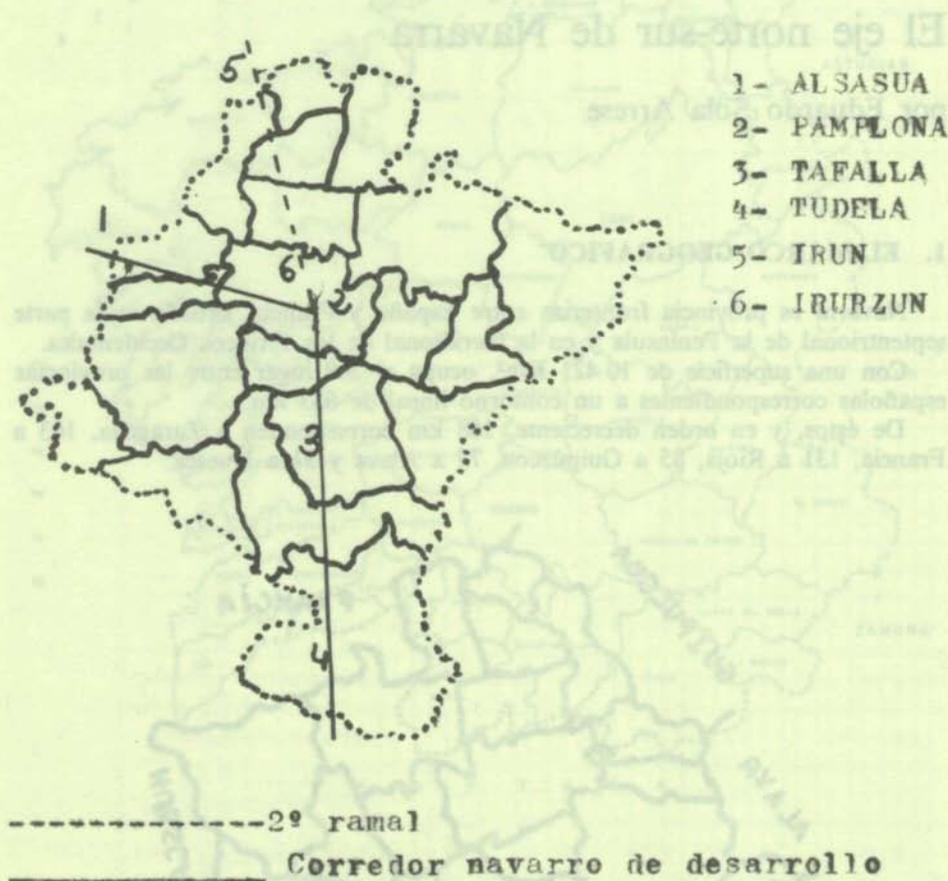
Navarra es provincia fronteriza entre España y Francia, situada en la parte septentrional de la Península y en la meridional de los Pirineos Occidentales.

Con una superficie de 10 421 Km², ocupa el 24º lugar entre las provincias españolas correspondientes a un contorno lineal de 633 km.

De éstos, y en orden decreciente, 168 km corresponden a Zaragoza, 143 a Francia, 131 a Rioja, 85 a Guipúzcoa, 75 a Alava y 31 a Huesca.



La situación geográfica y su característica de Autonomía uniprovincial la convierten en obligado lugar de paso lo que ayudado por sus características geofísicas ha originado un claro corredor navarro de desarrollo, destacando en el mismo las poblaciones de Alsasua, Irurzun, Pamplona y Tudela, más claro en la parte de Pamplona-Tudela, convirtiéndose Pamplona en el punto de confluencia en dos ramales, uno el citado y otro de menor importancia, que une Irún (Guipúzcoa) con Pamplona y propiciado por pocas pero grandes empresas.



2. CONCEPTO DE EJE

Un eje de desarrollo es genéricamente un continuo entre dos o más polos que favorezca, el desarrollo de éstos. Requiere, por demás de una presencia de ciertos núcleos poblacionales y económicos (de localización industrial, ug) entre los dos polos extremos, unas eficientes y variables líneas de comunicación que lo atraviesen, uniendo los dos extremos entre sí y con el exterior.

Por ello sólo cabe hablar aquí de eje de desarrollo sin sentido estricto, ya que

como comentamos el eje N/S de Navarra queda interrumpido algo al norte de Pamplona y por esa interrupción de un continuo Navarra-Vascongadas, queda Navarra como de un ramal del más amplio eje del Ebro, de Asturias hasta Cataluña.

3. CARACTERÍSTICAS ESTRUCTURALES DEL EJE NORTE-SUR DE NAVARRA

Si consideramos para el corredor de desarrollo navarro una anchura de 10 km nos encontramos con que éste tiene una superficie aproximada de unos 1 650 km², es decir, un 16 por 100 de la superficie total de Navarra y que agrupa a aproximadamente un 60 por 100 de la población total, lo que supone una densidad media de unos 175 habitantes/Km² quedando el restante 40 por 100 de la población distribuida en 8 771 km, con una densidad media de 22 habitantes por km².

Si miramos dentro del propio eje norte-sur observamos un desequilibrio similar al anterior, pues Pamplona agrupa por sí sola a un 44 por 100 de la población navarra, lo que supone un 73 por 100 sobre la población de dicho eje.

A continuación se citan y reflejan la acumulación de elementos infraestructurales del eje norte-sur de Navarra, lo que no significa que estos no existan en otras zonas pero lo que no existe es la variedad y concentración de los mismos y que constituye la esencia de la atracción para la industria de las localidades situadas en el mismo.

- Carretera nacional: a lo largo de todo el eje.
- Autopista: Irurzun-Pamplona-Tudela-Zaragoza. Se encuentra en fase de estudio el tramo Alsasua-Irurzun.
- Ferrocarril de doble vía ancha: a lo largo de todo el eje.
- Red telefónica y télex paralelas a la carretera: A lo largo de todo el eje.
- Redes de alta tensión (220 Kv): Alsasua, Irurzun, Pamplona estando en proyecto a partir de Tudela y hacia el exterior del eje.

Se encuentran en fase de estudio, distintas ampliaciones de la red eléctrica de alta tensión.

Aeropuerto de Pamplona.

4. CONSECUENCIAS

- Despoblación de grandes superficies originadas por la atracción de las zonas industriales principalmente situadas en el eje N/S.
- Saturación de las zonas atractivas para la industria con el consiguiente aumento de costes de implantación para nuevas industrias, lo que acompañado de la falta de infraestructura adecuada, en el resto convierten a Navarra en una Autonomía con cada vez menor atractivo industrial.
- Necesidad de creación de infraestructura adecuada que potencie las riquezas naturales, agricultura, ganadería; preferentemente de las comarcas más deprimidas; las externas al eje N/S en general.
- En este punto sería vital la creación de la comunicación adecuada (auto-

Metodología para una división interna de los espacios regionales. Su aplicación al caso de Galicia

por Rosario Miralbés, Montserrat Villarino y
Rafael Rodríguez Martínez-Conde

En numerosas ocasiones hemos defendido la conveniencia de planear el desarrollo de Galicia a partir de un modelo de organización territorial que contemple el desarrollo armónico, descentralizado y equilibrado del espacio regional¹. Y con objeto de contribuir a la elaboración de ese modelo venimos realizando, desde hace varios años, diversas investigaciones.

La ausencia de unas bases de partida firmes en las que apoyar ese modelo nos hizo plantear y llevar a cabo, una serie de trabajos de investigación, sucesivos y escalonados, de acuerdo con la finalidad propuesta. Fue necesaria, como primer paso, la localización de todas las parroquias², las piezas o unidades menores con entidad en el medio rural gallego; después la delimitación de cada una de ellas³ y, por último, el intento de establecer una división interna de Galicia⁴.

Paralelamente a estos trabajos insistíamos en la función que las cabeceras comarcales desempeñaron en el pasado y desempeñan en el presente⁵, y en la

¹ MIRALBES BEDERA, R.; RODRÍGUEZ MARTÍNEZ-CONDE, R.; VILLARINO PÉREZ, M., y ARMAS DIÉGUEZ, P. (1983), «Galicia. Una división comarcal de su espacio». *Rev. Geographica*, 2.ª época, año XXV, págs. 185-233.

² CASAS TORRES, J. M.; MIRALBES BEDERA, R., y TORRES LUNA, M. P. (1976), *Galicia Mapa e Índices de Localización Geográfica de sus Parroquias*. Publ. del Departamento de Geografía de la Universidad de Santiago e Instituto de Geografía Aplicada del CSIC, 165 págs. más dos mapas en encarte.

³ MIRALBES BEDERA, R.; TORRES LUNA, M. P., y RODRÍGUEZ MARTÍNEZ-CONDE, R. (1979), *Mapa de límites de las Parroquias de Galicia*. Secr. de Publicaciones de la Universidad de Santiago, Monografía n.º 52, 64 págs. más un mapa en encarte.

⁴ MIRALBES BEDERA, R.; TORRES LUNA, M. P., y RODRÍGUEZ MARTÍNEZ-CONDE, R. (1981), «Aproximación a una división comarcal de Galicia», en *Autonomía, Hacienda y Régimen Local en Galicia*, págs. 251-308. Secretariado de Publicaciones de la Universidad de Santiago, Cursos y Congresos, n.º 17.

⁵ MIRALBES BEDERA, R., y CASAS TORRES, J. M. (1974), *Mercados periódicos de Galicia. Distribución espacial, frecuencia, rango y área de influencia*. Publicaciones del Departamento de Geografía de la Universidad de Santiago y del Instituto de Geografía Aplicada del CSIC, 29 págs. más siete cuadros más siete mapas en encarte. MIRALBES BEDERA, R. (1982), «Las ferias de Galicia y su evolución. Distribución espacial, periodicidad y áreas de influencia», en *Rev. Geographica*, 2.ª época, año XXIV, págs. 31-102. VILLARINO PÉREZ, M., y RODRÍGUEZ MARTÍNEZ-CONDE, R., *Evolución de la jerarquía urbana en Galicia*. Comunicación al III Coloquio Ibérico de Geografía. Barcelona, 1983. VILLARINO PÉREZ, M., «El sector industrial y los desequilibrios regionales en Galicia», en *Rev. Economía y Sociedad*. Servicio Central de Publicaciones de la Xunta de Galicia (en prensa).

conveniencia de «aprovechar» esas cabeceras como «polos naturales» de desarrollo⁶.

Como resultado de esta inquietud y de largos años de trabajo, llegamos a la división comarcal de Galicia, a la que hemos hecho referencia en líneas anteriores. Pero antes de llegar a ella fue necesario fijar, previamente, la jerarquía de los 457 asentamientos de población que consideramos, tanto en relación a toda la región como en el interior de cada comarca.

Para conseguir el fin que perseguíamos tuvimos que elaborar una metodología adecuada sobre la que no vamos a volver, ya que, en su momento, quedó suficientemente explicitada, ni tampoco lo haremos sobre las variables que utilizamos. Por el contrario ahora desarrollaremos más una de dichas variables por el especial significado que tiene en relación a lo que pretendemos exponer en este trabajo.

Dentro del ámbito de la Comunidad Autónoma de Galicia, en ocasiones se emplean expresiones que hacen referencia a «subcomarcas»⁷. A nuestro entender con este término se quiere aludir tanto a divisiones internas del espacio comarcal como a aquellos espacios comarcales que, desde el punto de vista jerárquico, se supeditan a otros. Si en el primer caso el concepto está claro, en el segundo puede resultar ambiguo, al posibilitar la incidencia de un doble tipo de planteamientos derivados tanto de los flujos de población como de la organización administrativa. Consideramos que es necesario clarificar ambos planteamientos, pues una cosa es la división interna del espacio y otra, muy distinta, la formulación técnica de su organización administrativa.

A nadie se le oculta que cuando hay diversidad de hechos, de características, etc., siempre, implícitamente, hay también una diferencia en la importancia de los mismos. Y eso es lo que sucede con las comarcas que hemos establecido, que entre ellas existe una jerarquía. Más aún, si el espacio presenta un tipo de organización funcional propia, siempre tendrá una unidad (comarca o subcomarca como se la denomine) y el concepto de «subcomarca», como comarca secundaria o de menor rango, puede ser equívoco porque estaremos ante una división interna del espacio comarcal, y no ante una comarca de menor rango o categoría.

Con este trabajo pretendemos, pues, contribuir a una clarificación o precisión, desde el punto de vista funcional, de las tesis hasta ahora mantenidas. Si en varias ocasiones expusimos la necesidad de dotar a las cabeceras comarcales de los medios adecuados para afianzar su desarrollo, somos muy conscientes de que ello implica el establecimiento de una prioridad entre dichas cabeceras porque, evidentemente, es necesario canalizar el crecimiento a fin de obtener el equilibrio antes señalado (y siempre deseado).

Por ello en la jerarquía de asentamientos llevada a cabo en otro trabajo⁸ tuvimos en cuenta diversos indicadores: población, empleo, comercio, entidades bancarias y de ahorro, enseñanza, comunicaciones, servicios propios de un núcleo-cabecera agraria o costera, otro tipo de servicios comerciales especializados, turismo, red viaria, transporte regular de viajeros por carretera, etc. En este caso nos parece

⁶ MIRALBES BEDERA, R.; VILLARINO PÉREZ, M., y RODRÍGUEZ MARTÍNEZ-CONDE, R., «En torno a la ordenación territorial de Galicia», en *Anuario de la Voz de Galicia, año 1984* (en prensa).

⁷ Cfr. nota 1.

⁸ Puede consultarse el apartado V (*La jerarquía del sistema de asentamientos*), de la Tercera Parte de la obra dirigida por Rosario MIRALBES BEDERA (1984), *Galicia en su realidad geográfica*, Fundación «Pedro Barrié de la Maza, Conde de Fenosa», La Coruña, 609 págs., y más concretamente págs. 461-465.

conveniente partir de esa jerarquía, es decir, de la prioridad de flujos generados en el interior de cada espacio y, por tanto, en el espacio regional.

Como antes dijimos, en este trabajo vamos a insistir sobre uno de los indicadores mencionados, ya que, a nuestro juicio, es el que mejor contribuye a mostrar tanto la jerarquización de espacios comarcales como la de los asentamientos localizados en su interior, al mismo tiempo que señala, con precisión, la intensidad de flujos de dependencia reflejados en los desplazamientos de la población.

Es cierto que en nuestro trabajo empleamos intensidades de tráfico del servicio regular de autobuses y no índices de ocupación o volumen de personas que se desplazan pero, creemos que a nadie se le oculta la dificultad de obtener este último tipo de información así como la interpretación y medición de esta variable.

A partir de los itinerarios de las empresas de autobuses se detectaron los núcleos que canalizan ese tipo de tráfico, e incluso se pudo determinar la importancia de cada uno de ellos en función de esta variable.

El primer hecho que se desprende de la localización y cartografía de estos núcleos (fig. 1) es su distribución por todo el espacio regional, si no homogéneamente, puesto que se acusan concentraciones de núcleos en la Galicia Atlántica (Golfo Artabro, Rías Bajas y Corredor Meridiano), al igual que vacíos en las áreas de montaña (Dorsal Gallega, Montañas Orientales y del Sureste), sí ocupando la mayor parte del territorio. Este hecho nos parece de gran interés, puesto que refleja una falta de correspondencia con la red viaria principal. De ello se deduce la importancia que tiene este tipo de medio de transporte como indicador, y el papel desempeñado por la red viaria de menor rango a la hora de posibilitar los flujos de la población.

Si todo esto es muy significativo, lo mismo podemos decir de la jerarquía de asentamientos aunque, en este caso, dicha jerarquía es resultado del número de autobuses que pasan por un determinado núcleo y, por lo tanto, nos podemos encontrar con algunos núcleos que estén sobrevalorados por su situación en las vías principales. En consecuencia, alcanzarán unos valores que no responden a los flujos que se generan en esos núcleos, sino que, por el contrario, su nivel se debe, prioritariamente, a su situación.

Con el fin de precisar esa importancia a la que antes nos hemos referido nos pareció oportuno acudir a otra variable que pueda ayudar a ponderar la jerarquía anterior. Si partimos del hecho de que el número de autobuses que pasa por un lugar está en función de la población que se desplaza, o que puede desplazarse potencialmente, ésta será la variable más adecuada para explicar la importancia real de cada punto⁹. La cartografía de estos asentamientos (fig. 2), muestra una variedad mayor que en el caso comentado anteriormente. Y no sólo eso, sino que, además, también se observa una mayor diversidad entre ellos, hecho que, en último término, refleja una distribución más heterogénea de la población.

Lo más significativo, y lo más digno de ser destacado en este trabajo, es la falta de correspondencia, en muchos casos notable, entre la jerarquía obtenida según el número de autobuses que pasan por un núcleo y la que resulta de tener en cuenta la población de los asentamientos. Los ejemplos que se pueden aducir son numero-

⁹ Se ha tomado como población de cada asentamiento la correspondiente a la parroquia o parroquias en la que se localiza dicho asentamiento. Evidentemente con ello a cada asentamiento se le ha dado más población de la que en realidad tiene, pero de esta forma obviamos la dificultad, insalvable, de determinar la población del núcleo *stricto sensu*, por la ausencia de estadísticas adecuadas.

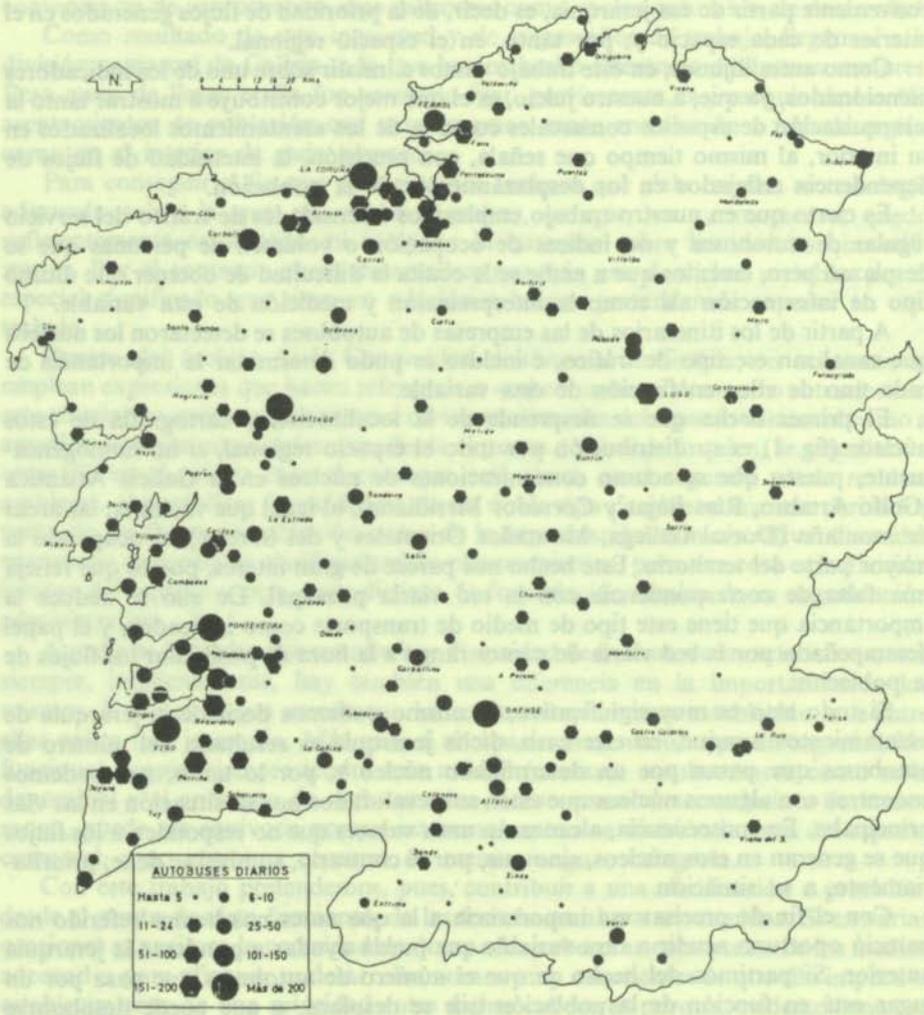


Fig. 1.—Número de autobuses diarios que pasan por cada asentamiento.

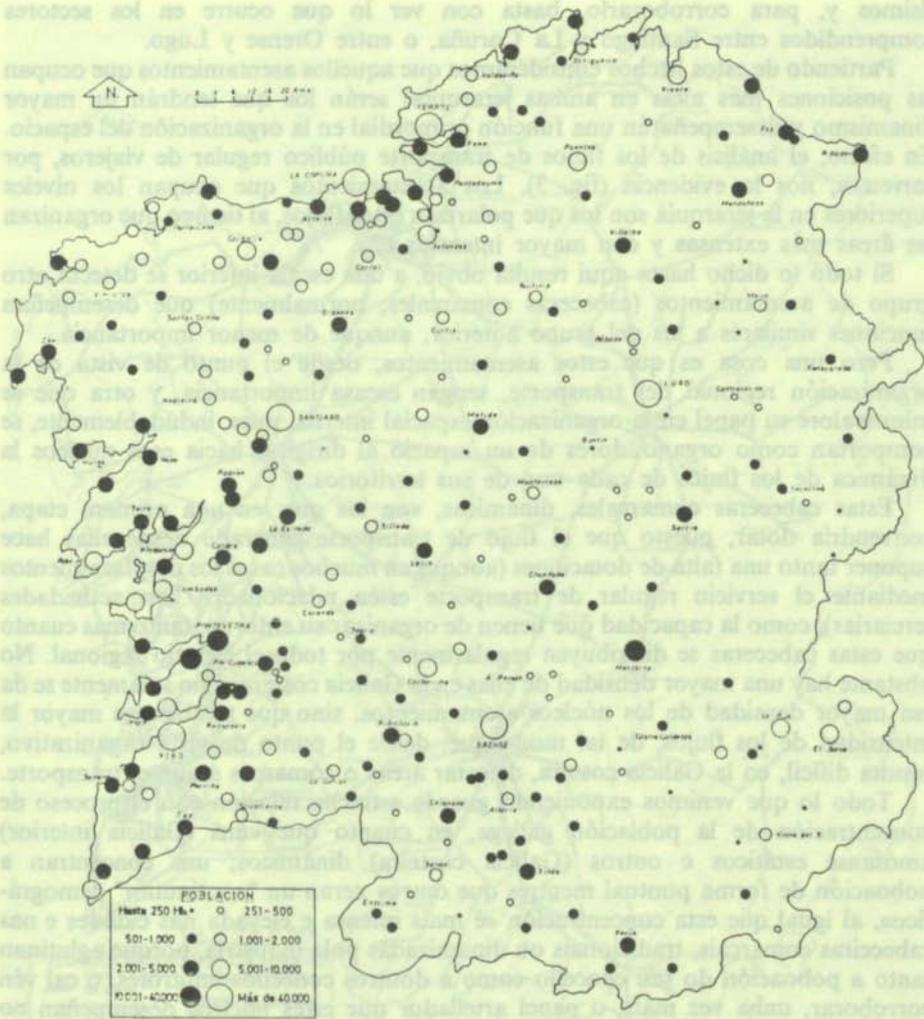


Fig. 2.-Población de los asentamientos considerados.

sísimos y, para corroborarlo, basta con ver lo que ocurre en los sectores comprendidos entre Santiago y La Coruña, o entre Orense y Lugo.

Partiendo de estos hechos consideramos que aquellos asentamientos que ocupan las posiciones más altas en ambas jerarquías serán los que tendrán un mayor dinamismo y desempeñarán una función primordial en la organización del espacio. En efecto, el análisis de los flujos de transporte público regular de viajeros, por carretera, nos lo evidencia (fig. 3). Los asentamientos que ocupan los niveles superiores en la jerarquía son los que polarizan estos flujos, al tiempo que organizan las áreas más extensas y con mayor intensidad¹⁰.

Si todo lo dicho hasta aquí resulta obvio, a una escala inferior se detecta otro grupo de asentamientos (cabeceras comarcales, normalmente) que desempeñan funciones similares a las del grupo anterior, aunque de menor importancia.

Pero una cosa es que estos asentamientos, desde el punto de vista de la organización regional del transporte, tengan escasa importancia, y otra que se minusvalore su papel en la organización espacial interna, pues, indudablemente, se comportan como organizadores de un espacio al dirigirse hacia esos núcleos la dinámica de los flujos de cada uno de sus territorios.

Estas cabeceras comarcales, dinámicas, son las que, en una primera etapa, convendría dotar, puesto que el flujo de transporte generado desde ellas hace suponer tanto una falta de dotaciones (aunque en muchos casos los desplazamientos mediante el servicio regular de transporte estén relacionados con actividades terciarias), como la capacidad que tienen de organizar su entorno, tanto más cuanto que estas cabeceras se distribuyen regularmente por todo el espacio regional. No obstante hay una mayor densidad de ellas en la Galicia costera, y no solamente se da esa mayor densidad de los núcleos/asentamientos, sino que también es mayor la intensidad de los flujos, de tal modo que, desde el punto de vista organizativo, resulta difícil, en la Galicia costera, detectar áreas o comarcas según el transporte.

Todo lo que venimos exponiendo guarda estrecha relación con el proceso de concentración de la población gallega, en cuanto que «uns (Galicia interior) amósanse estáticos e outros (Galicia costeira) dinámicos; uns concentran a poboación de forma puntual mentres que outros xeran un "continuum" demográfico», al igual que esta concentración «é mais intensa e elevada nas cidades e nas cabeceiras comarcais, tradicionais ou dinamizadas pola industria, porque aglutinan tanto a poboación do seu concello como a doutros concellos limítrofes, o cal vén corroborar, unha vez máis, o papel artellador que estes núcleos desempeñan no espacio rexional contribuíndo á división do mesmo en pezas menores, é dicir comarcas»¹¹.

Centrándonos en estas cabeceras, en su capacidad organizativa de los flujos de transporte, observamos que esta canalización deriva, en gran medida, no sólo de su posición en la red viaria, sino también de la movilidad de la población (y de ahí la gran densidad e intensidad en los servicios de transporte), porque hacia cada cabecera confluyen los flujos originados en sus respectivas áreas.

¹⁰ Un ejemplo de ello se puede observar en el caso del nodo de Santiago en la articulación del transporte de viajeros por carretera, cfr. RODRÍGUEZ MARTÍNEZ-CONDE, R. (1983), «Los transportes por carretera en la Galicia del Oeste a través del foco nodal de Santiago de Compostela», en *Actas del VI Coloquio Nacional de Geografía*, págs. 569-575. Palma de Mallorca, 1979, A.G.E. y Departamento de Geografía de la Universidad de Palma de Mallorca.

¹¹ VILLARINO PÉREZ, M.; FERNÁNDEZ JUSTO, M. I., y RODRÍGUEZ MARTÍNEZ-CONDE, R. (1983), «O proceso de concentración da poboación de Galicia: contribución á súa análise espacial», en *Rev. Galega de Estudos Agrarios*, 9, págs. 109-133; cfr. pág. 133.

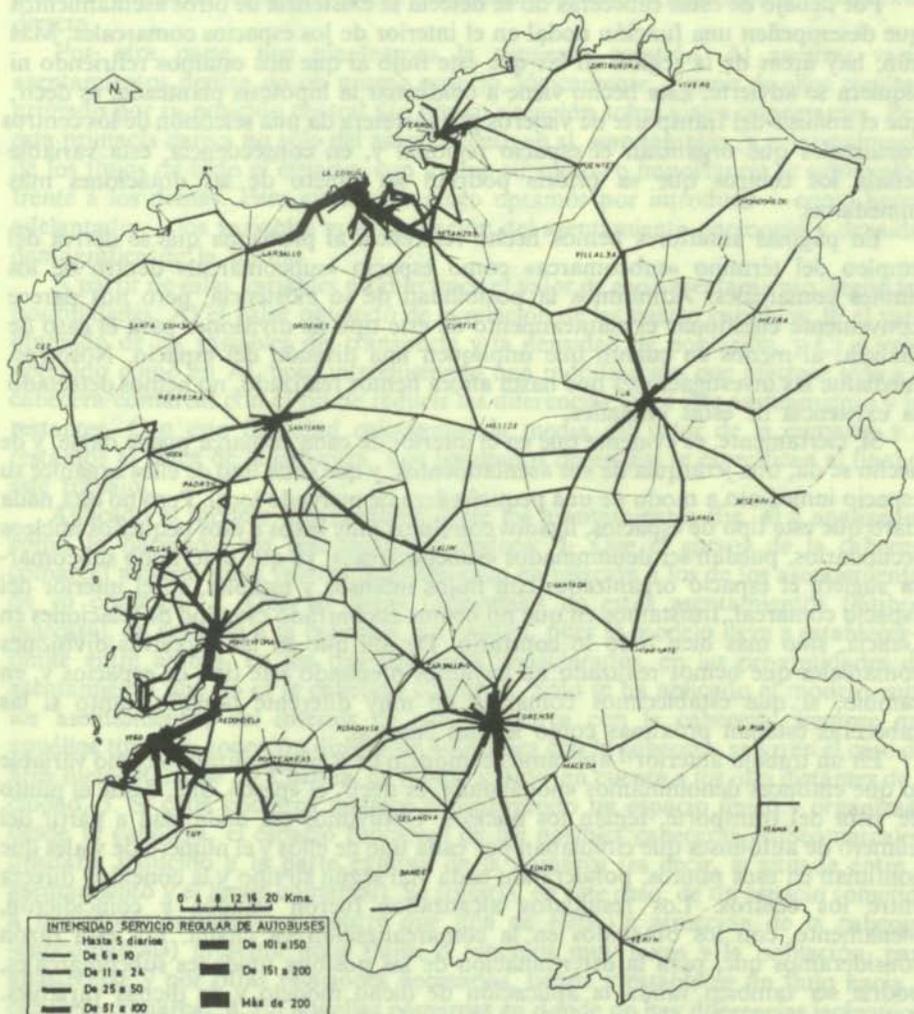


Fig. 3.-Tráfico de autobuses diarios. Intensidad.

Por debajo de estas cabeceras no se detecta la existencia de otros asentamientos que desempeñen una función nodal en el interior de los espacios comarcales. Más aún, hay áreas de la región en las que este flujo al que nos estamos refiriendo ni siquiera se advierte. Este hecho viene a confirmar la hipótesis planteada, es decir, que el análisis del transporte de viajeros por carretera da una selección de los centros comarcales que organizan el espacio regional y, en consecuencia, esta variable señala los centros que «a priori» podrían ser objeto de las dotaciones más inmediatas.

En páginas anteriores hemos hecho referencia al problema que se deriva del empleo del término «subcomarca» como espacio «subcomarcal» dentro de los límites comarcales. Admitimos la posibilidad de su existencia, pero nos parece conveniente cuestionar el planteamiento de este tipo de divisiones para el caso de Galicia, al menos en cuanto que impliquen una división del espacio. Nosotros, mediante las investigaciones que hasta ahora hemos realizado, no hemos detectado la existencia de estas unidades.

Sí, ciertamente, es evidente que en el interior de cada comarca puede darse, y de hecho se da, una jerarquía de sus asentamientos, y que cada uno de ellos organice su espacio inmediato a modo de una pequeña área de mercado local. Pero no está nada claro que este tipo de espacios, ligados con flujos muy laxos a esos pequeños núcleos secundarios, puedan ser denominados «subcomarcas», ya que el término subcomarca sugiere el espacio organizado, con flujos intensos y estables, en el interior del espacio comarcal. Insistamos en que no hemos encontrado este tipo de relaciones en Galicia, sino más bien todo lo contrario. De ahí que en las sucesivas divisiones comarcales que hemos realizado no hayamos precisado este tipo de espacios y, en cambio, sí que establecimos comarcas de muy diferente tamaño, tanto si las cabeceras estaban próximas como lejanas entre sí.

En un trabajo anterior¹² aplicamos el modelo de Reilly, utilizando como variable lo que entonces denominamos «nodalidad», es decir, el «peso», que, desde el punto de vista del transporte, tenían los núcleos. Obtuvimos esa nodalidad a partir del número de autobuses que circulaban por cada uno de ellos y el número de viales que confluían en esos puntos, ponderando cada vial según su tipo y la conexión directa entre los centros. Los resultados alcanzados fueron válidos y coincidieron, plenamente, con los obtenidos en la comarcalización ya citada. Por esta razón consideramos que, para la determinación de las posibles unidades subcomarcales, podría ser también válida la aplicación de dicho modelo y de dichas variables. Aparte de que la elección de otras no hubiese sido posible, a la hora de establecer los términos «A» y «B» del modelo, ya que la casi totalidad de los servicios se localizan en las cabeceras, al igual que ocurre con los establecimientos industriales. Por tratarse de un análisis intracomarcal, optamos por prescindir de la conexión directa entre núcleos, dado que lo que interesa detectar es el grado de autonomía de ese centro respecto al centro principal y no con relación a los restantes centros.

Seleccionamos veinticuatro comarcas de las que habíamos establecido en el trabajo tantas veces citado¹³, comarcas de diferentes características y localización. Tomamos como variables el número de autobuses, el número de viales, ponderado, la población de la parroquia-asentamiento y su densidad. Por tanto, el indicador

¹² VILLARINO PÉREZ, M. (1983), *Contribución al estudio de la organización espacial: el transporte por carretera y su aplicación al caso de Galicia*. Trabajos de Geographalia. Institución «Fernando el Católico» (CSIC) y Excma. Diputación Provincial de Zaragoza, 45 págs.

¹³ Cfr. nota I.

anterior queda modificado y ahora contamos con una variable menos, la conexión directa.

Por otra parte, nos planteamos la siguiente cuestión. Al analizar varios asentamientos dentro de un mismo espacio, lógicamente, alguno de ellos resultará primado por su posición central y/o por su situación sobre viales importantes. Pero esta primacía deriva no sólo del asentamiento en sí, sino también, y principalmente, de los flujos de todo el espacio, con lo que su «peso» o importancia se supervalora frente a los demás. Para evitar este sesgo optamos por introducir —como hemos adelantado— dos variables más: población del asentamiento-parroquia y densidad demográfica de la misma.

A partir de estas variables establecimos el valor de cada asentamiento, según tres posibilidades: A) el valor obtenido de la relación de las cuatro variables; B) el valor obtenido de las variables del transporte y la densidad de población, y C) el valor obtenido como en A), pero introduciendo una modificación que afectase sólo a la cabecera comarcal con el fin de reducir las diferencias entre este asentamiento y los restantes. Con esta finalidad calculamos la media del valor de la comarca y la restamos al valor de la cabecera. Los resultados obtenidos se especifican al final de este trabajo.

Aplicado el modelo gravitacional entre los asentamientos (fig. 4) y analizados, como lo hacemos, sus resultados, se deduce: 1. Que el «peso» de la cabecera comarcal alcanza unos valores muy elevados en relación a los de los asentamientos de su comarca. 2. Que las áreas funcionales de estos asentamientos («subcomarcas»), en relación a la cabecera, no existen, pues el modelo lleva a establecer el límite entre ambas, en los tres supuestos considerados, en las proximidades del asentamiento que no es la cabecera comarcal. Sólo se ha aplicado el modelo entre los asentamientos del interior de cada comarca con la cabecera, siempre que aquéllos tuvieran conexión directa de autobuses con la cabecera, salvo en el caso del área metropolitana de La Coruña, en donde se tuvo en cuenta a los más distantes de la ciudad. 3. Si cada comarca aparece constituyendo un espacio único y organizado desde la cabecera, el espacio funcional de las posibles cabeceras «subcomarcales» quedaría reducido a la parte externa de la comarca (es decir, la situada entre el asentamiento y el límite comarcal). Se trataría, en este caso, de un espacio sometido a una doble influencia y ocurre que una de ellas (la atracción de la cabecera «subcomarcal») presenta unos flujos o vínculos muy laxos y la población, para abastecerse y por otras relaciones necesarias, tiende a establecer un flujo hacia la cabecera comarcal. 4. En aquellas comarcas en donde no hay diferencias jerárquicas claras (es decir, una primacía) porque los núcleos son de similares características, cabría la posibilidad de establecer dos espacios. Pero en este caso, y por motivos que se salen de los límites de esta comunicación, más que hablar de comarca-subcomarca será necesario hablar de dos comarcas individualizadas. 5. En las zonas de montaña, las áreas organizadas por los asentamientos menores pueden tener mayor significación. 6. A medida que aumenta la distancia espacial entre los asentamientos y la cabecera comarcal cabría, tal vez, la posibilidad de plantear la existencia de subcomarcas. Pero quizá, en realidad, más que de subcomarcas habría que hablar de una pequeña y reducida área de influencia para unas funciones muy restringidas.

A lo largo de este trabajo hemos planteado dos cuestiones, a nuestro modo de ver, fundamentales. La primera se refiere a la prioridad en las dotaciones que se han de llevar a cabo con vistas a un desarrollo equilibrado del territorio en Galicia. La

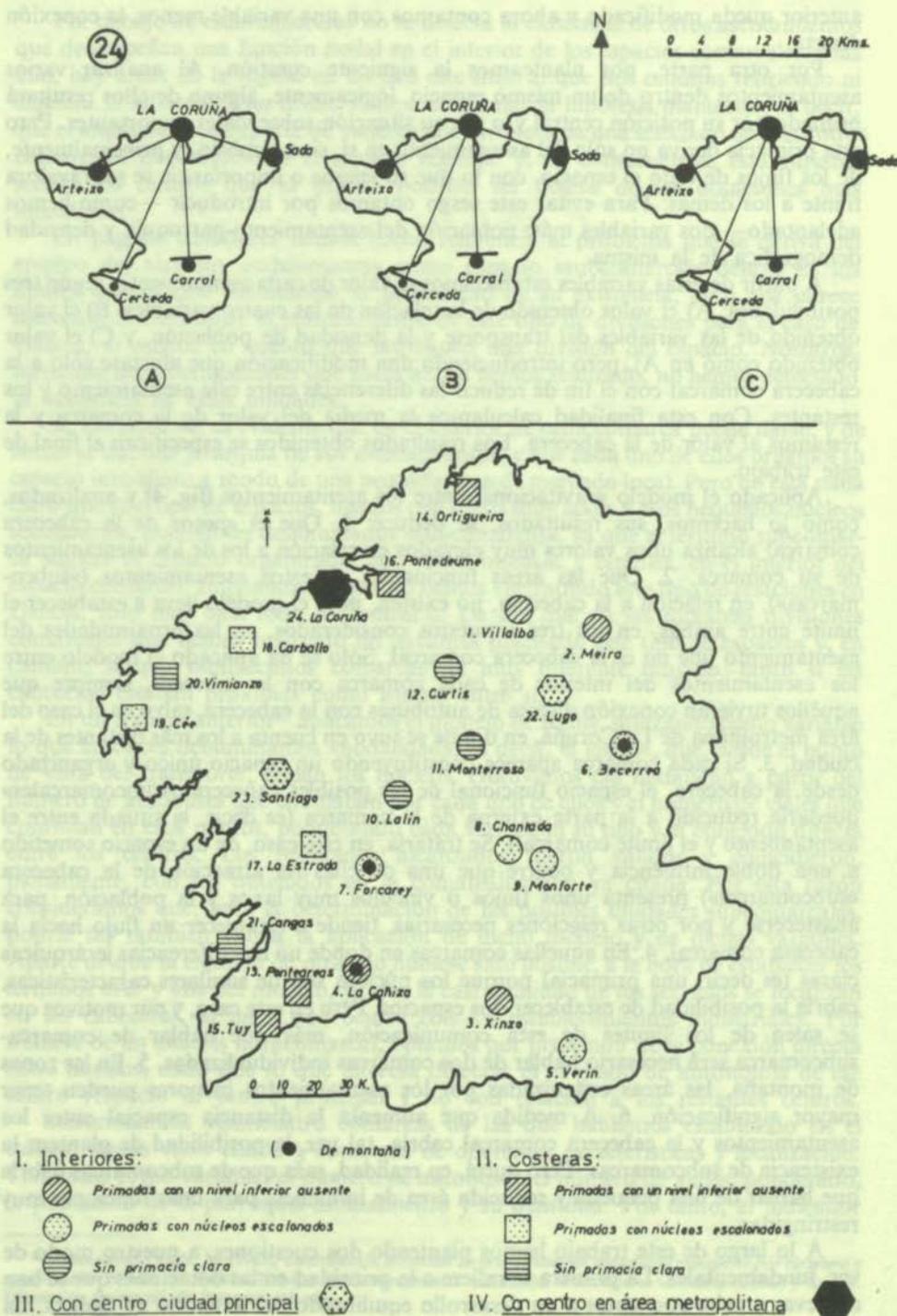
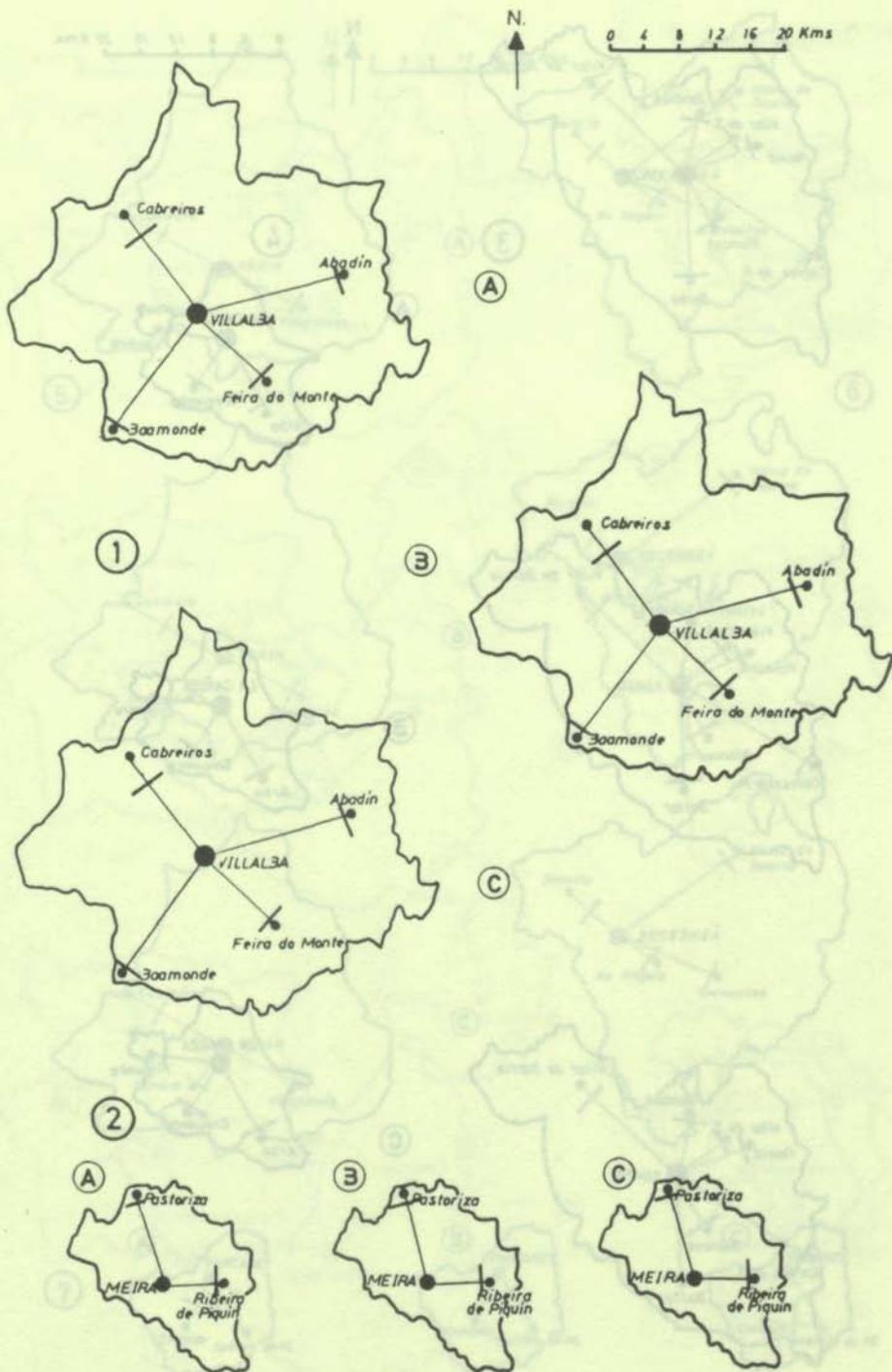


Fig. 4.—Localización y clasificación de la muestra comarcal utilizada, y resultados de la aplicación del modelo gravitacional según los diferentes parámetros.



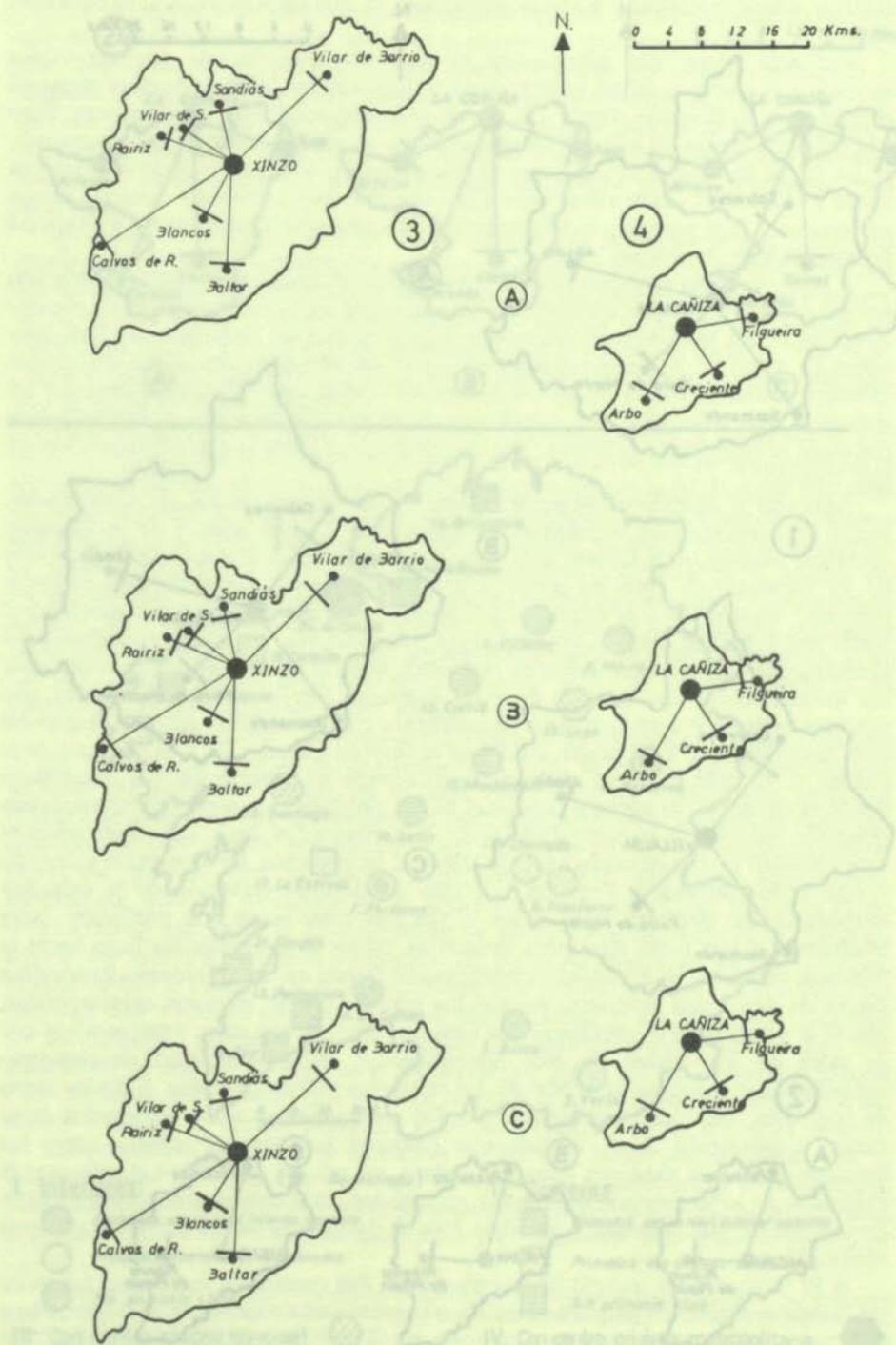
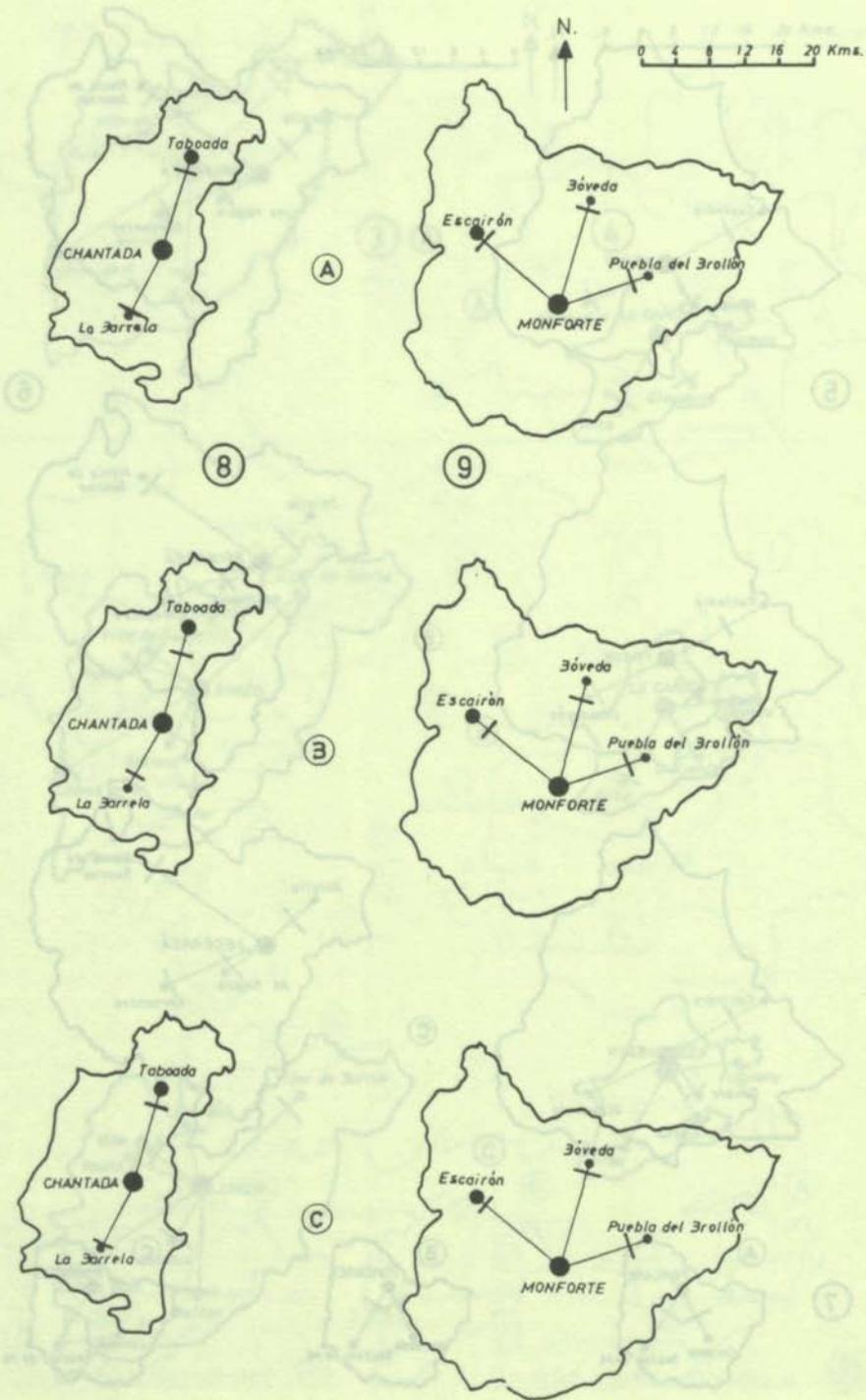
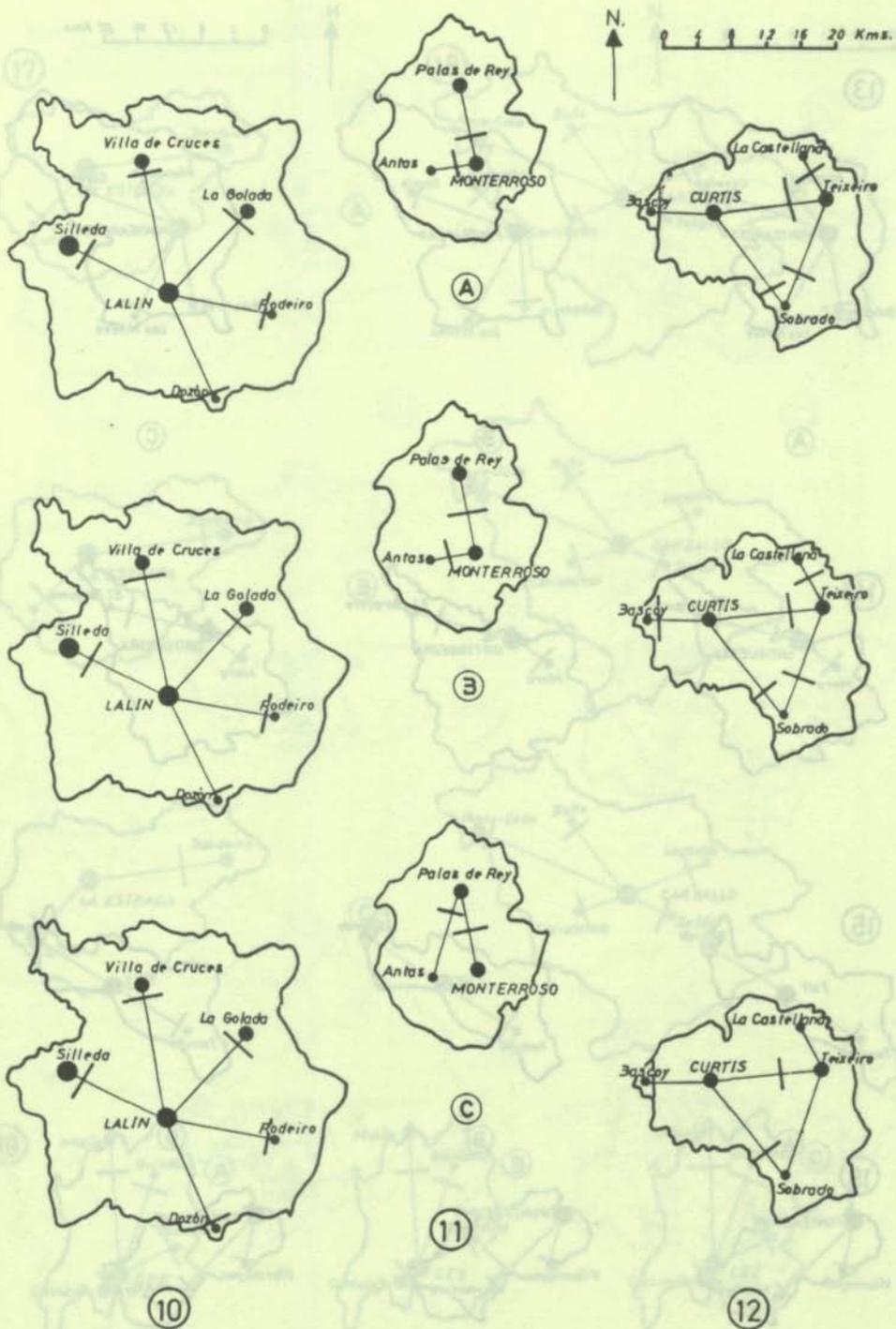
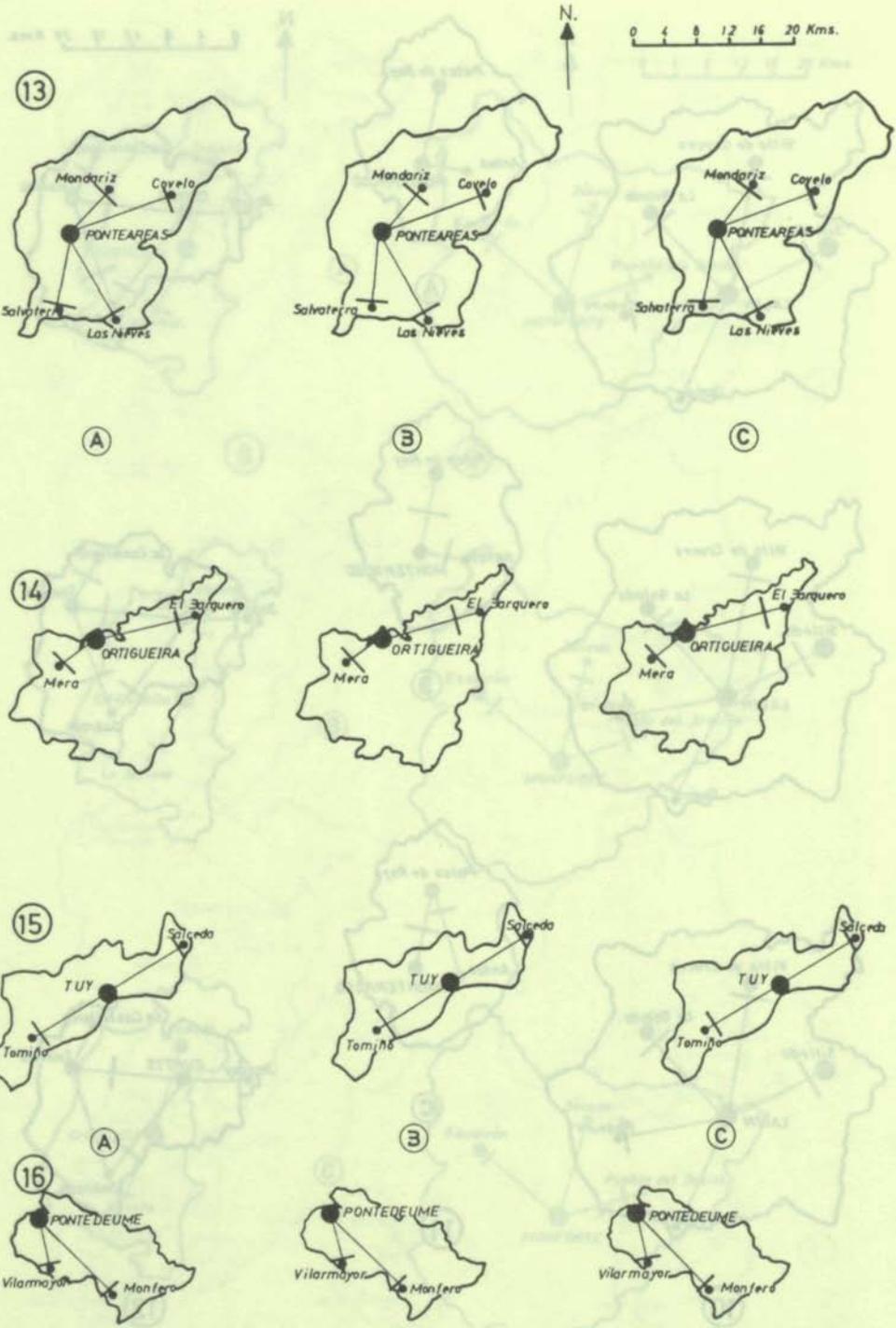


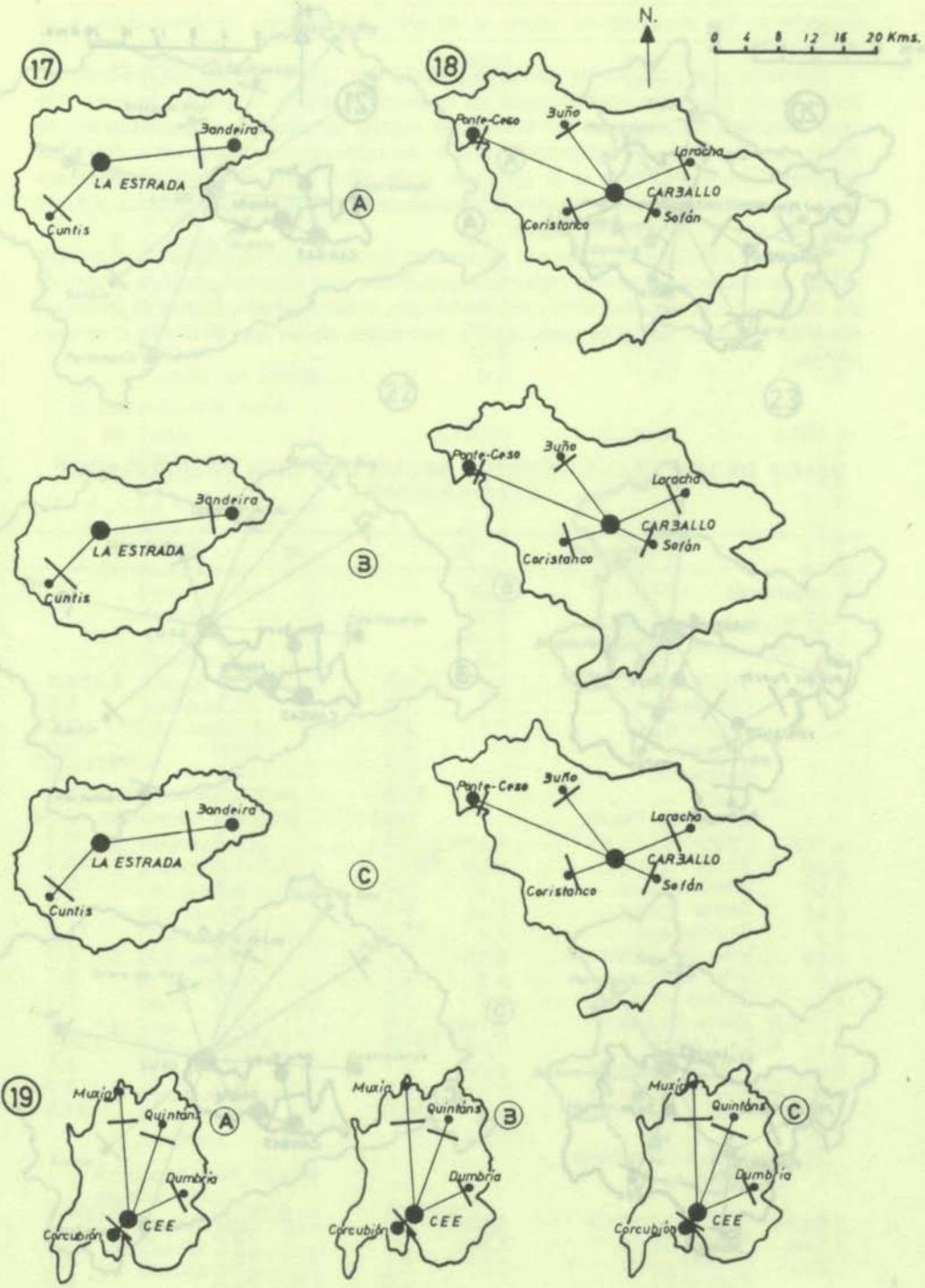
Fig. 4.-Localización y clasificación de la reserva natural utilizada, y resultados de la aplicación del modelo estructural según los diferentes parámetros.



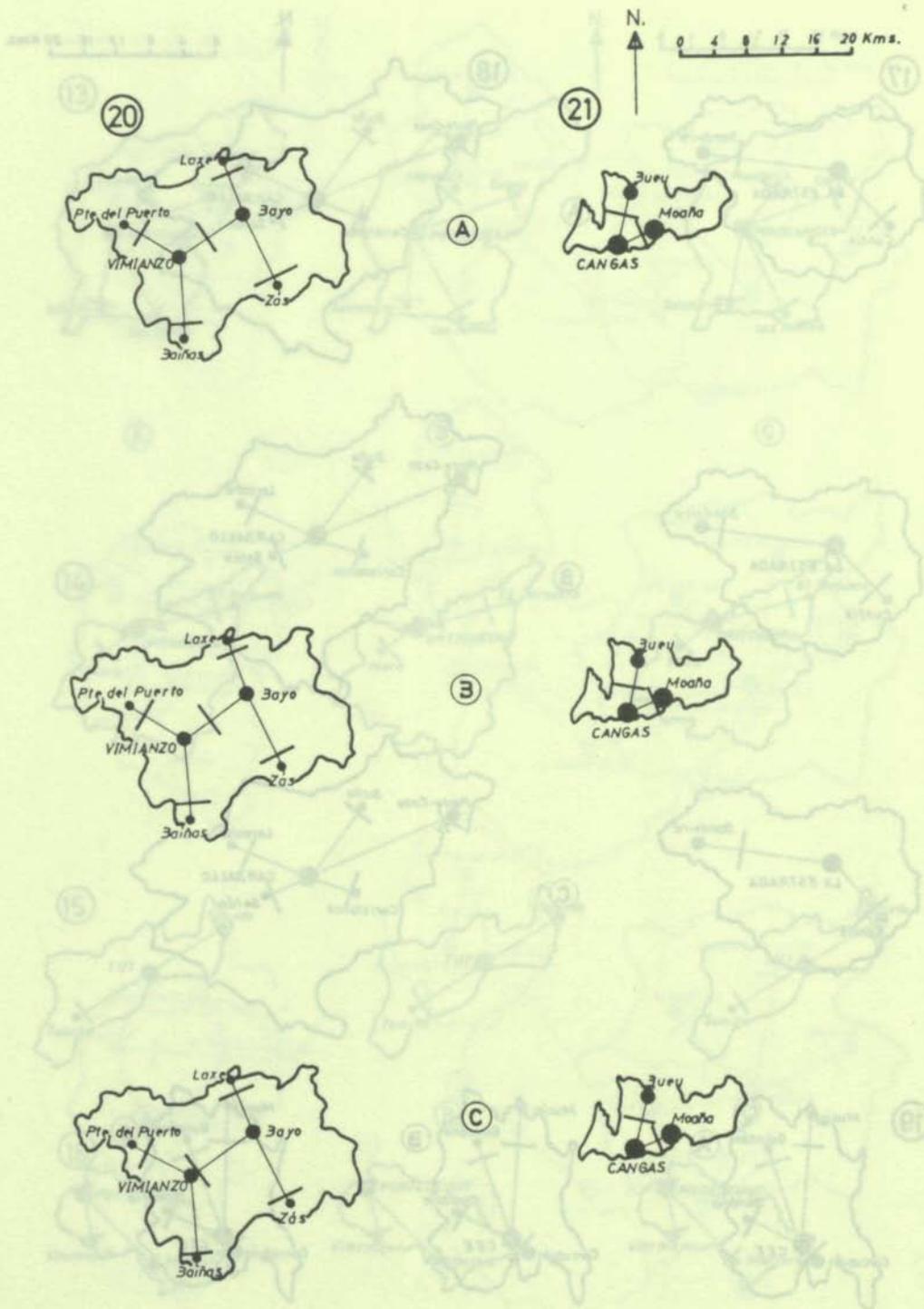


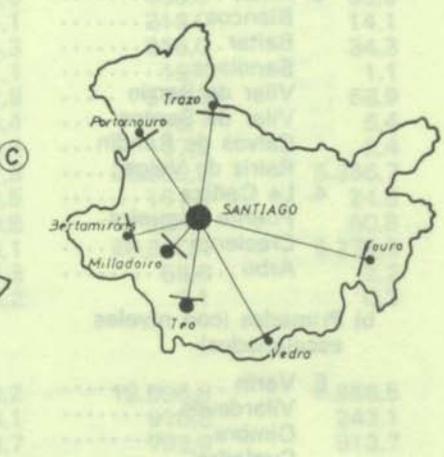
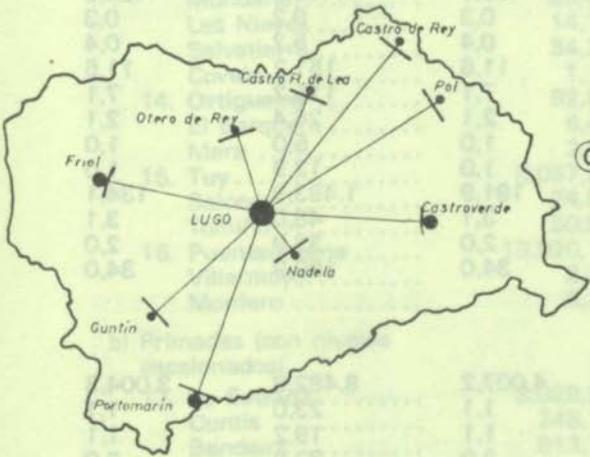
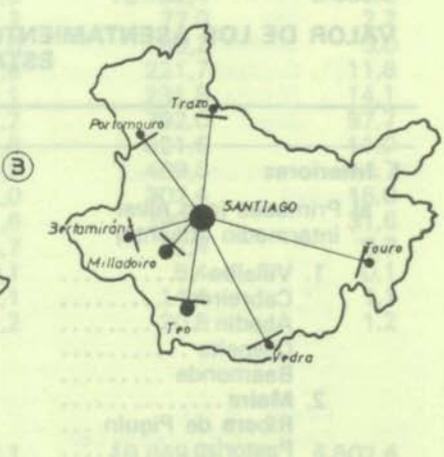
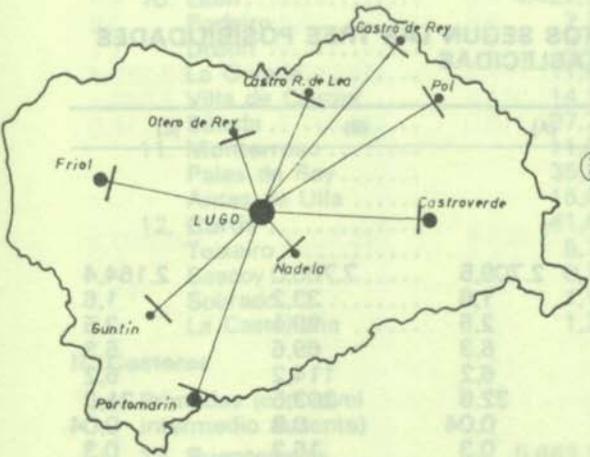
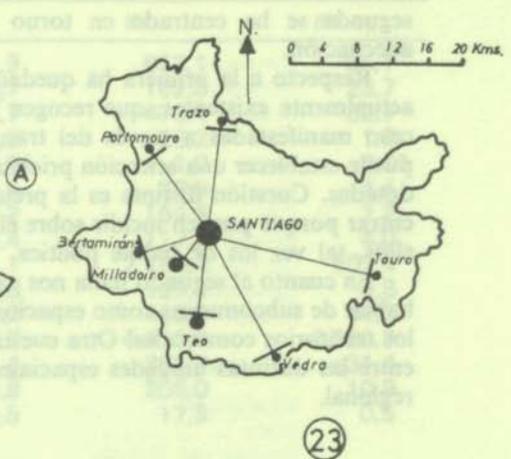
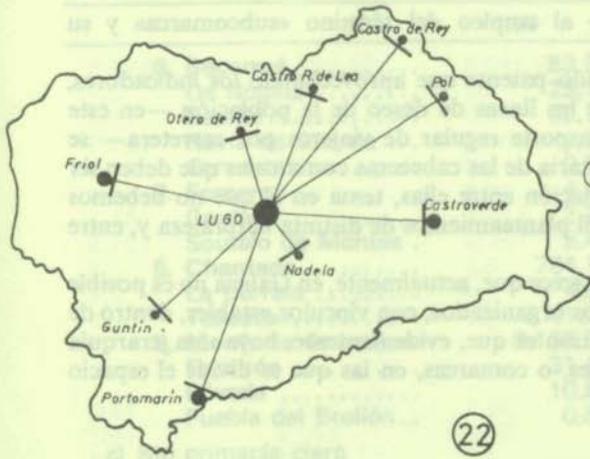






Rólan





Rólan

segunda se ha centrado en torno al empleo del término «subcomarca» y su adecuación.

Respecto a la primera ha quedado patente que aprovechando los indicadores, actualmente existentes, que recogen las líneas de deseo de la población —en este caso manifestadas a través del transporte regular de viajeros por carretera— se puede establecer una selección prioritaria de las cabeceras comarcales que deben ser dotadas. Cuestión distinta es la prelación entre ellas, tema en el que no debemos entrar porque pueden incidir sobre él planteamientos de distinta naturaleza y, entre ellos, tal vez los de índole política.

En cuanto al segundo tema nos parece que, actualmente, en Galicia no es posible hablar de subcomarcas como espacios organizados, con vínculos estables, dentro de los territorios comarcales. Otra cuestión es que, evidentemente, haya una jerarquía entre las distintas unidades espaciales, o comarcas, en las que se divide el espacio regional.

VALOR DE LOS ASENTAMIENTOS SEGUN LAS TRES POSIBILIDADES ESTABLECIDAS

	(A)	(B)	(C)
I. Interiores			
a) Primadas (con nivel intermedio ausente)			
1. Villalba	2.709,5	7.780,0	2.164,4
Cabreiros	1,6	33,2	1,6
Abadín	2,5	99,1	2,5
Cospeito	5,3	69,6	5,3
Baamonde	6,2	114,2	6,2
2. Meira	32,6	203,5	21,6
Ribera de Piquín ...	0,04	0,8	0,04
Pastoriza	0,3	16,2	0,3
3. Xinzo	490,7	1.412,3	426,5
Blancos	0,3	9,2	0,3
Baltar	0,4	5,2	0,4
Sandians	11,6	151,2	11,6
Vilar de Barrio	7,1	115,2	7,1
Vilar de Santos	2,1	26,4	2,1
Calvos de Randín...	1,0	5,0	1,0
Rairiz de Veiga	1,0	12,9	1,0
4. La Cañiza	191,9	1.493,9	134,1
Puente Filgueira....	3,1	48,0	3,1
Creciente	2,0	32,0	2,0
Arbo	34,0	199,9	34,0
b) Primadas (con niveles escalonados)			
5. Verín	4.007,2	8.482,8	3.004,3
Vilardevós	1,1	23,0	1,1
Oimbra	1,1	19,2	1,1
Cualedro	2,0	32,8	2,0

	(A)	(B)	(C)
6. Becerreá	83,3	853,1	55,1
Os Nogais	23,7	162,5	23,7
Baralla	32,7	470,4	32,7
Navia de Suarna ...	1,3	25,2	1,3
Cervantes	0,01	1,0	0,01
7. Forcarey	4,4	38,8	4,4
Cerdedo	2,2	164,6	2,2
Soutelo de Montes ..	9,4	117,6	4,0
8. Chantada	784,1	2.760,2	507,4
La Barrela	4,8	199,2	4,8
Taboada	41,2	480,4	41,2
9. Monforte de Lemos.	6.134,7	4.410,0	4.590,3
Escairón	31,4	385,9	31,4
Bóveda	10,9	206,0	10,9
Puebla del Brollón..	0,5	17,3	0,5
c) Sin primacía clara			
10. Lalín	4.422,0	12.432,4	3.663,5
Rodeiro	2,2	77,0	2,2
Dozón	3,0	65,2	3,0
La Golada	11,8	221,7	11,8
Villa de Cruces	14,1	231,8	14,1
Silleda	97,7	792,0	97,7
11. Monterroso	11,0	921,6	11,0
Palas de Rey	35,1	409,5	14,7
Antas de Ulla	15,0	302,4	15,0
12. Curtis	41,6	390,0	31,6
Teixeiro	5,7	32,4	5,7
Bascoy	0,1	5,4	0,1
Sobrado	1,1	14,4	1,1
La Castellana	1,2	20,8	1,2
II. Costeras			
a) Primadas (con nivel intermedio ausente)			
13. Puentearreas	5.663,1	19.849,7	4.507,4
Mondariz	65,6	486,0	65,6
Las Nieves	14,1	216,0	14,1
Salvaterra	34,3	216,0	34,3
Covelo	1,1	18,4	1,1
14. Ortigueira	92,8	574,5	58,9
El Barquero	6,4	78,7	6,4
Mera	2,4	67,2	2,4
15. Tuy	8.087,8	28.609,2	5.366,7
Salceda	24,5	161,9	24,5
Tomíño	50,8	224,8	50,8
16. Puente deume	13.920,1	28.310,4	9.279,2
Villarmayor	2,3	55,6	2,3
Monfero	0,2	2,1	0,2
b) Primadas (con niveles escalonados)			
17. La Estrada	8.028,2	18.506,8	4.966,5
Cuntis	243,1	910,8	243,1
Bandeira	913,7	753,9	913,7

	(A)	(B)	(C)
18. Carballo	43.246,5	62.586,0	3.595,5
Puenteceso	3,2	48,0	3,2
Buño	11,6	128,6	11,6
Laracha	456,4	2.973,6	456,4
Sofán	11,9	49,9	11,9
Coristanco	14,4	110,8	14,4
19. Cée	112,6	377,2	61,7
Corcubión	121,2	755,2	121,2
Dumbría	0,2	3,4	0,2
Quintáns	2,4	17,4	2,4
Muxía	18,1	143,8	18,1
c) Sin primacía clara			
20. Vimianzo	25,1	140,8	14,0
Bayo	30,8	270,9	19,7
Puente del Puerto ..	3,8	25,6	3,8
Laxe	4,8	42,8	4,8
Zás	0,5	10,4	0,5
Baíñas	1,1	11,8	1,1
21. Cangas	32.117,9	74.692,8	18.356,4
Moaña	2.048,4	2.397,8	2.048,4
Bueu	7.118,0	34.671,2	7.118,0
III. Con centro en ciudad principal			
22. Lugo	113.888,6	183.502,0	102.492,3
Friol	6,2	125,4	6,2
Guntín	14,4	641,5	14,4
Portomarín	2,4	56,6	2,4
Nadela	9,4	406,5	9,4
Castroverde	11,6	321,1	11,6
Pol	0,04	3,9	0,04
Castro de Rey	2,7	175,3	2,7
Castro de Riberas de Lea	4,3	85,3	4,3
Otero de Rey	22,5	792,0	22,5
23. Santiago	2.618.068,3	329.702,4	2.290.763,2
Portomouro	6,3	126,0	6,3
Trazo	0,1	3,4	0,1
Bertamiráns	215,5	1.141,9	215,5
Milladoiro	116,8	959,4	116,8
Ramallosa	3,3	67,8	3,3
Vedra	29,8	38,4	29,8
Touro	0,3	7,8	0,3
IV. Con centro en área metropolitana			
24. La Coruña	155.884.426,2	6.816.348,0	116.912.632,9
Arteixo	2.462,7	8.580,8	2.462,7
Carral	277,0	1.620,4	277,0
Cerdeca	7,0	49,9	7,0

La España de las autonomías. Traspaso de competencias del Estado a las Comunidades Autónomas

por Francisco Sosa Wagner

En primer lugar quisiera añadir algo a la amable presentación que me hizo el Presidente de la Mesa, quien al señalar mi titulación académica en el área que hoy considero de Derecho Administrativo, es cierto, pero no ha señalado que soy catedrático de Derecho Administrativo de la Universidad de León y que por esta condición me encuentro muy a gusto —una vez más— entre los leoneses y para hablar a leoneses. He venido aquí a hablar en muy diversas ocasiones, una de ellas solo cuando el proceso autonómico comenzaba, en los tiempos en que la Comisión de Expertos utilizaba su Dictamen. Había un público, entonces, muy interesado por los problemas del Estado Autonómico. Recuerdo que en las preguntas y en el debate que se suscitó después de mi intervención noté en el ambiente (por lo menos en algunas de las intervenciones) una desconfianza radical y una visión catastrofista y pesimista de lo que se asociaba con el montaje de las Comunidades Autónomas.

La realidad se ha encargado de quitar la razón a quienes vaticinaban un negro futuro, un futuro de «cuadro de Solanas para España como consecuencia de la puesta en marcha del proceso autonómico. Esto no ha sido así, como voy a tratar de explicar más adelante.

Digo que no ha sido así porque sin especiales distorsiones se ha procedido al traspaso ordenado de competencias desde el Estado a las Comunidades Autónomas. Tengan ustedes en cuenta que los modelos en los cuales puede inspirarse el régimen político español actual en este punto de las autonomías son unos modelos que han tenido una evolución completamente distinta. Los Estados federales han nacido de abajo a arriba, es decir, con una tradición que favorece el ensamblaje directo entre la Federación y los Estados miembros, por tanto no ha habido en ellos todo este proceso técnico tan complicado de traspasos, transferencias, etc. En el caso italiano, que es el supuesto más semejante al nuestro, la puesta en marcha del sistema ha durado más de veinte años... y aquí se ha hecho todo esto en plazos temporales muy cortos. Se ha diseñado el modelo constitucional en el Título VIII de la Constitución desvirtuando el artículo que hubiera significado tanto sólo una

IV.3. La coordinación territorial

	IV	III	II
12. Carbido	43.246,6	62.586,0	2.586,6
Fubreselas	3,2	48,0	3,2
Bure	11,8	125,8	11,8
Caracha	486,4	2.873,6	486,4
Copen	11,8	48,9	11,8
Candente	14,4	110,8	14,4
13. Cede	112,6	377,3	81,2
Candado	121,2	986,2	121,2
Cede	0,2	3,4	0,2
Cede	2,4	17,4	2,4
Cede	18,1	143,8	18,1
14. Con parroquia propia			
24. Burela	25,1	140,8	14,0
Bure	30,8	270,9	18,7
Pazo do Puerto	3,8	25,6	3,8
Lara	4,8	42,8	4,8
Cede	0,5	10,4	0,5
Bure	1,1	11,8	1,1
25. Cangas	32.117,9	74.692,8	18.388,4
Cangas	2.048,4	2.887,8	2.048,4
Cede	7.116,0	34.671,2	7.116,0
III. Dos casas en cidade principal			
22. Lugo	113.886,8	182.502,0	102.482,3
Friel	8,2	126,4	8,2
Gundín	14,4	841,5	14,4
Portomartín	2,4	58,6	2,4
Nadela	8,4	406,5	8,4
Castroverde	11,8	321,1	11,8
Pol	0,04	1,8	0,04
Castro de Rey	2,7	175,3	2,7
Castro de Ribas de Lea	4,3	85,3	4,3
Otero de Rey	22,6	782,0	22,6
23. Santiago	2.818.068,3	329.702,4	2.290.763,2
Portomuro	8,3	126,0	8,3
Trozo	0,1	2,4	0,1
Berlaminán	218,6	1.741,9	218,6
Milladoiro	116,8	958,4	116,8
Ramalloa	3,3	67,8	3,3
Vedra	28,8	38,4	28,8
Touro	0,3	7,8	0,3
IV. Con pentas en área metropolitana			
24. La Coruña	158.884.426,2	8.818.348,0	116.912.632,9
Artabo	2.482,7	8.883,8	2.482,7
Canel	277,0	1.820,4	277,0
Cande	7,0	48,9	7,0

La España de las autonomías. Traspaso de competencias del Estado a las Comunidades Autónomas

por Francisco Sosa Wagner

En primer lugar quisiera añadir algo a la amable presentación que ha hecho el Presidente de la Mesa, quien al señalar mi titulación académica ha dicho que soy catedrático de Derecho Administrativo; es cierto, pero no ha añadido que soy catedrático de Derecho Administrativo de la Universidad de León y que por esta condición me encuentro muy a gusto —una vez más— entre los leoneses y para hablar a leoneses. He venido aquí a hablar en muy diversas ocasiones, una de ellas justo cuando el proceso autonómico comenzaba, en los tiempos en que la Comisión de Expertos ultimaba su Dictamen. Había un público, entonces, muy interesado por los problemas del Estado Autonómico. Recuerdo que en las preguntas y en el debate que se suscitó después de mi intervención noté en el ambiente (por lo menos en algunas de las intervenciones) una desconfianza radical y una visión catastrofista y pesimista de lo que se avecinaba con el montaje de las Comunidades Autónomas.

La realidad se ha encargado de quitar la razón a quienes vaticinaban un negro futuro, un futuro de «cuadro de Solana» para España como consecuencia de la puesta en marcha del proceso autonómico. Esto no ha sido así, como voy a tratar de explicar ante ustedes.

Digo que no ha sido así porque sin especiales disfunciones se ha procedido al traspaso ordenado de competencias desde el Estado a las Comunidades Autónomas. Tengan ustedes en cuenta que los modelos en los cuales puede inspirarse el régimen político español actual en este punto de las autonomías son unos modelos que han tenido una andadura completamente distinta. Los Estados Federales han nacido de abajo a arriba, es decir, con una tradición que favorece el ensamblaje técnico entre la Federación y los Estados miembros, por tanto no ha habido en ellos todo este proceso técnico tan complicado de traspasos, transferencias, etc. En el caso italiano, que es el supuesto más semejante al nuestro, la puesta en marcha del sistema ha durado más de veinte años... y aquí se ha hecho todo ello en plazos temporales muy cortos. Se ha diseñado el modelo constitucional en el título VIII de las Autonomías descartándose fórmulas que hubieran significado tanto sólo una pura descentralización administrativa. La alternativa española autonómica ha estado marcada por el sello político que le presta la existencia de unas Comunidades

Autónomas dotadas de un enorme vigor político. En el marco de nuestra Constitución, se inscriben los Pactos Autonómicos que permitieron poner en marcha, relanzar definitivamente, todo el proceso en 1981 y 1982. Posteriormente —durante 1982 y 1983— se han aprobado los Estatutos de Autonomía de todas las Comunidades Autónomas y se han constituido los órganos de gobierno de forma democrática y quiero subrayar esto porque a veces es poco valorado, especialmente entre los extranjeros interesados en conocer nuestro proceso autonómico. Hace un mes escaso, un grupo de profesores franceses, se extrañaba y preguntaba cómo se integraban los órganos regionales en España, y al contestarles yo que los órganos regionales eran órganos democráticos, es decir, que había un Parlamento, una Asamblea regional, elegida por sufragio universal igual, libre, directo y secreto, y un Gobierno elegido por ésta, los franceses mostraban su sorpresa porque creían que todo el proceso de traspasos se montaba sobre un esquema de descentralización administrativa en el que las regiones no tenían sustancia política. Las regiones españolas, bien lo sabemos nosotros, sin embargo, tienen la sustancia política que les presta el disponer de unos gobiernos elegidos, insisto, democráticamente, lo que les otorga una savia política que las distancia notablemente de los modelos alternativos de simple descentralización administrativa y las acercan considerablemente a los modelos más avanzados de los Estados Federales.

Cuando hace muy poco —un par de semanas— en una Conferencia de Ministros en Roma tratábamos acerca de la aprobación de la Carta Europea de Autonomía Local, el representante austríaco resumía cuáles eran las características de las regiones en los Estados Federados (concretamente en la República de Austria) el ministro de Administración Territorial español y yo, pudimos comprobar cómo todas y cada una de las características que allí se daban como esenciales del Estado Federal austríaco se reproducían en nuestras Comunidades Autónomas. Sólo las distancia un hecho, las distancia el hecho del *rodaje político*. Evidentemente, allí los Estados Federados tienen un volumen de incidencia sobre la vida de los ciudadanos que todavía no tienen aquí, pero eso no se debe al esquema general, sino a la larga tradición y al largo funcionamiento en el tiempo de aquéllos regímenes y al corto período de tiempo que nuestro Estado de las Autonomías viene funcionando. El horizonte a largo plazo es, a no dudar, ése.

No hay diferencia, por tanto, de montaje, no hay diferencia de régimen general, sino diferencia de tradición. Esto sí es importante y, por tanto, conviene subrayarlo: el ciudadano austríaco o el ciudadano alemán (el ciudadano de la República Federal Alemana) depende en muchas de sus relaciones vitales, en muchos de los servicios públicos que se le prestan, de sus Länder, mientras que el ciudadano español nota esto de forma parcial por un simple problema de rodaje del sistema. En España, en unos años creo que se llegará también a esa cercanía del administrado a la Comunidad Autónoma por esa vía, no sólo por la vía de la participación, que puede parecer un eslogan; no, sino por la vía de que los grandes servicios públicos de los que vive diariamente el ciudadano (la enseñanza, la educación, la sanidad, el transporte, etc.) van a ser servicios prestados por la Comunidad Autónoma y, por tanto, el ciudadano va a tener muy claro que esas son las fuentes que proporcionan, digamos, el bienestar al ciudadano en sus relaciones normales.

Pues bien, como digo, todos esos diagnósticos pesimistas que se hicieron en su momento, felizmente no han tenido razón porque se han alcanzado notables logros políticos. A ello han contribuido los acuerdos suscritos en 1981, entre las fuerzas políticas (Gobierno con el PSOE) que permiten acelerar el sistema aclarando o

despejando las múltiples dudas que sobre el proceso autonómico se cernían; y las dudas que entonces había eran grandes: eran la incorporación de Segovia, la terminación del mapa autonómico, la convocatoria de las elecciones en las Comunidades Autónomas, etc.; grandes problemas políticos, amén de los problemas estrictamente técnicos.

Pero lo cierto es que a partir de 1983 el proceso autonómico se dispara, de una *manera controlada* como lo demuestran los siguientes datos, que me permito exponer a la consideración de ustedes: 1) se han aprobado 480 Reales Decretos de traspasos y valoración de las mismas, de ellos 304 en lo que va del año 1984, frente a 253 Reales Decretos aprobados por los Gobiernos anteriores; 2) el personal ya traspasado a las Comunidades Autónomas asciende en estos momentos a 309 621, de los que más del 50 por 100 corresponden a la etapa del actual Gobierno, 165 000; y 3) en conjunto, 13 Comunidades Autónomas han pasado de un nivel de transferencias del 0 ó 15 por 100 máximo al 80-90 por 100 de su techo estatutario actual. Insisto que no quiero hacer aquí una función de apologeta (que no me corresponde a mí, evidentemente) de la labor del actual Gobierno y mucho menos del Ministerio al cual me honro pertenecer, sino subrayar que por la consecución de unos acuerdos mínimos entre las fuerzas políticas responsables en el país, en el poder o en la oposición entonces, se logran sentar las bases de lo que tiene que ser un *proceso ordenado* de definición y ejecución del sistema.

A partir de 1982 se alcanzan acuerdos generalizados en torno a la forma de efectuar los traspasos desde el punto de vista económico a cuyo tenor se procede a la valoración económica definitiva de las mismas. Hasta 1983, todos los Reales Decretos de Traspasos aprobados (estos 253 que he dicho) eran traspasos hechos de forma provisional porque no se había encontrado la metodología común para todas las Comunidades Autónomas que permitiera hacer un traspaso definitivo. Ello afectaba, en primer lugar, al traspaso de personal, es decir, a los funcionarios que prestan sus servicios; en segundo lugar, al traspaso de bienes inmuebles, donde se prestan esos servicios; y en tercer lugar, al traspaso de los créditos presupuestarios, es decir, del dinero que el Estado utilizaba para tender los servicios transferidos, cuyo montante debe pasar a las Comunidades Autónomas.

Insisto, pues, que a partir de 1983 es cuando se empieza a hacer esta valoración definitiva, y hoy día ningún decreto de traspaso se hace sin que se acompañe como anexo la valoración definitiva de los servicios que comprenden estos «renglones» que acabo de señalar: el personal transferido, los bienes y los créditos presupuestarios que se dan de baja, estos últimos en la Sección del Ministerio o Servicio que tiene atribuida la competencia y se dan de alta en la Sección correspondiente, que en el caso del presupuesto actual es la Sección 32.

Esta operación arroja un saldo según el cual en estos momentos están terminados los traspasos en un porcentaje que se puede estimar de un 80-90 por 100 para todas las Comunidades Autónomas. Tengan ustedes en cuenta que cuando empieza el año 1983 la mayor parte de las competencias atribuidas a las Comunidades Autónomas lo eran a las Comunidades Autónomas, para entendernos, «grandes»: a Cataluña, el País Vasco, etc. Las Comunidades Autónomas del segundo nivel, las del 143, no habían empezado prácticamente a recibir competencias, más que las aisladas que habían tomado en las etapas de rodaje de sus respectivos regímenes preautonómicos; pues bien, aquí es donde se produce el gran acelerón a partir de 1983 y hasta ahora, de manera que en estos momentos las Comunidades Autónomas tienen, como he dicho antes, entre el 80 y el 90 por 100 de

sus competencias atribuidas, y debo señalar, por cierto, que a partir de 1983 también se termina de diseñar el mapa autonómico de España. Esto hoy puede parecer un tema baladí, pero entonces no lo era, evidentemente. Había un gran problema político a resolver que era la incorporación a Segovia a la Comunidad de Castilla y León de la cual se ha hablado aquí; esta incorporación se hace por una Ley que fue una de las primeras (creo que la primera o la segunda) que el actual Gobierno de la nación envió a las Cortes, en medio del tumulto de ciertas fuerzas políticas que impugnaron la Ley. El Tribunal Constitucional ha venido a darnos la razón ahora, en el sentido de sentenciar a favor de la plena constitucionalidad de esta incorporación. Este era un problema político, insisto, serio e importante que se zanjó con absoluta contundencia.

Pero volviendo al tema de los traspasos, el caso es que nos encontramos en estos momentos en esta situación, que permite decir que las Comunidades Autónomas tienen entre el 80 y el 90 por 100 de las competencias. ¿Qué es entonces lo que falta? Pues bien, hay que distinguir entre lo que son las competencias a las Comunidades Autónomas que tienen unos techos competenciales mayores y las competencias atribuidas a las Comunidades Autónomas que tienen techos competenciales menores.

En el caso de las Comunidades Autónomas «grandes», efectivamente falta completar el ciclo de los traspasos; y ¿por qué es así? Es así por una razón técnica: los «renglones» que faltan por traspasar son fundamentalmente, o se refieren fundamentalmente, a temas como Universidades, Investigación, Obras Hidráulicas, Aguas... y estas materias son, como ustedes pueden fácilmente comprender, complejas. Aún así, hay algunas comunidades que han recibido traspasos tan complicados como el de la Seguridad Social, del que luego hablaré.

La complejidad de estas materias deriva de la necesidad por parte del Estado de definir las desde la perspectiva constitucional para permitir el reparto. Esa definición se ha producido ya en el caso de la Universidad, con la L.R.U., y eso ha permitido la definición de lo que es el ámbito competencial del Estado y de los que van a ser ámbitos competenciales de las Comunidades Autónomas; ha permitido poner en marcha, por consiguiente, el proceso de traspasos a las Comunidades Autónomas en materia de Universidades.

En estos momentos no hay ningún decreto de traspaso de Universidades aprobado, pero está a punto de aprobarse definitivamente y de publicarse el traspaso de las Universidades a Cataluña.

El acuerdo está conseguido en la Comisión Mixta de traspasos hace ya bastantes meses y únicamente falta completar lo que son los anexos precisamente de personal, bienes, etc., que tan complicados son, como les decía hace un momento, para poder ser publicados en «BOE».

En el caso de las aguas y las obras hidráulicas hay que abordar en el futuro inmediato la definición y cuál es el reparto entre el Estado y las Comunidades Autónomas.

Hay, evidentemente, problemas políticos de fondo, que no pueden ocultarse, en algunas Comunidades Autónomas, en el País Vasco. ¿Por qué es difícil completar el proceso autonómico allí (y no me refiero ahora sólo al tema de las aguas)? Pues es difícil porque en realidad, en el caso vasco, lo que ocurre es que faltan en estos momentos algunas competencias que se consideran muy importantes como, por ejemplo, la materia de Seguridad Social en la que merece la pena que nos detengamos.

La Seguridad Social se ha transferido ya a la Comunidad Autónoma de Cataluña; se transfirió muy pronto y, por tanto, ese contencioso está superado. Se ha transferido también a la Comunidad Autónoma de Andalucía. No se ha transferido, sin embargo, a la Comunidad Autónoma del País Vasco, porque hay discrepancias en el punto de su financiación. El Estado parte del principio de caja única para la Seguridad Social consecuencia del principio indeclinable de solidaridad entre todos los españoles, entre todos los trabajadores españoles, una solidaridad que tiene que hacerse no solamente entre las regiones (evidentemente tiene que ser una solidaridad inter-regional entre las Comunidades Autónomas), sino también una solidaridad entre los distintos tipos de trabajadores, el trabajador agrícola, el trabajador industrial, etc. A través de los mecanismos que defiende el País Vasco para la recepción de ese traspaso de la Seguridad Social se podrían producir, según la tesis estatal, quiebras en el principio de solidaridad; tal es el caso de la argumentación que manejan el Gobierno Vasco, según la cual el traspaso de la Seguridad Social solamente puede hacerse con la perspectiva del concierto y del cupo, de manera que el Ejecutivo vasco dice: yo recaudo las cuotas de los trabajadores y empresarios de la Seguridad Social en mi territorio de la Comunidad Autónoma y pago lo que aquí se necesita para hacer frente a los gastos de los trabajadores de la Comunidad Autónoma en los distintos sectores, agrícola, industrial, de servicios, etc. ¿Y el resto?, el resto funcionaría por un sistema de cupo; es decir, lo que se recauda por encima del gasto que la Comunidad Autónoma tendría en la prestación de los servicios de la Seguridad Social, sería o se regiría por el sistema de cupo.

El Estado no acepta en modo alguno esta valoración que el Gobierno Vasco hace, no solamente por la razón, llamémosla práctica —elemental, de que el Gobierno Vasco no se preocuparía de recaudar por encima de lo que necesita para la prestación de los servicios en la Comunidad Autónoma Vasca, sino por la razón también elemental de respeto a ese principio de solidaridad que ha de existir entre los trabajadores de los distintos sectores y en el ámbito de todo el territorio español. Ahí hay, pues, un contencioso que está planteado en estos términos: no se trata de una voluntad política de no ceder competencias, sino de una objeción de fondo que tiene innegable importancia de Estado.

Hay otros elementos de discrepancia con algunas Comunidades Autónomas, tal es el caso de las subvenciones. Se ha pretendido en algún momento que las subvenciones formen parte del coste efectivo, de manera que, se dice, al tener la competencia en tal materia (en deporte, por ejemplo) y en la medida en que el Estado tiene unas subvenciones para el deporte (subvenciones a, b, c, x, y), éstas tienen que computarse en el tratamiento de lo que es el coste efectivo de la transferencia «deporte» a las Comunidades Autónomas. Por tanto, las subvenciones y todos los créditos presupuestarios que el Estado tiene destinados a subvenciones en todos estos sectores y además, subrayo, subvenciones *estricto sensu* (es decir, no aquellas medidas estimuladoras del Estado que son subvenciones indirectas), la pretensión de algunas Comunidades Autónomas sería que formaran parte del coste efectivo y, por tanto, se transfieran como parte integrante de lo traspasado. Es un razonamiento que puede parecer a primera vista irreprochable, pero que no lo es por lo siguiente: la política de subvenciones no puede considerarse como una política ligada a los distintos objetivos políticos que trata de conseguir, es decir, a las distintas competencias de las que las subvenciones son el soporte económico —financiero. ¿Por qué? Porque la política de subvenciones es una política que

autónomamente diseña el Estado y es el arma más importante en todos los Estados Federales para la dirección de la política económica nacional que es una competencia exclusiva del Estado. Es, insisto, una competencia exclusiva del Estado, y esa es la razón por la cual las subvenciones del Estado tienen un tratamiento separado; es decir, se les da un tratamiento como si fuera una competencia sustantiva y se la liga estrictamente más que en casos muy especiales a la competencia sustantiva de la que la subvención trata de ser el soporte económico. Este es un tema, así como el de la inversión nueva, por ejemplo, en el que hay discrepancias de fondo con alguna Comunidad Autónoma en cuanto a la comprensión de lo que es la aportación de la misma a las cargas colectivas del Estado.

Por tanto, en esas Comunidades Autónomas «grandes» —retomo el hilo o el esquema anterior— los grandes «renglones» que quedan por transferir exigen una previa definición del Estado, caso de las Universidades, ya hecho, o caso de las aguas u obras hidráulicas a punto de hacerse. Respecto a las Comunidades Autónomas más pequeñas el proceso de transferencias únicamente necesita ser completado. Estas Comunidades Autónomas han abandonado ya esa idea inicial de querer asumir todo de forma repentina; ahora se va a un proceso mucho más reflexivo, me parece a mí, de asumir paulatinamente las competencias; no hay, por tanto, en ese sentido mayores problemas, aunque sí puede haber problemas, y no conviene ocultarlo, políticos de fondo en torno a la ampliación de los techos competenciales de las Comunidades Autónomas del artículo 143. Y como estamos en una de ellas no es malo el aludir a ese tema.

Es posible que las Comunidades Autónomas pretendan aumentar los techos competenciales que hoy tienen atribuidos en función de la vía autonómica a la que han llegado. Y para eso pueden utilizar dos vías, como muchos de ustedes sin duda saben: la ampliación, cuando se produzcan los cinco años de la aprobación del Estatuto (de los cuales han transcurrido varios); o la vía del aumento de competencias por el mecanismo de las Leyes sectoriales que el Estado puede dictar para elevar esos techos de competencias, en virtud del artículo 150 de la Constitución.

Pues bien, aquí la política del Gobierno es clara y contundente: no hay aumentos de techos competenciales para las Comunidades Autónomas de segundo nivel por la vía de Leyes especiales del Estado. Es decir, la autorización del artículo 150 está, en estos momentos, cerrada por decisión política del Gobierno. Evidentemente esto es una decisión política... podría haberse tomado otra; la que se ha adoptado es la firme de no aumentar los techos competenciales por esta vía singular.

Ahora bien, ¿qué puede ocurrir cuando se cumpla el plazo, el *dies ad quem* de los cinco años de entrada en vigor del Estatuto? Puede ocurrir que efectivamente las Comunidades Autónomas mantengan su aspiración de reformar los Estatutos. Este problema políticamente aún no se ha tratado, pero me permito adelantarles mi opinión personal: no se debe ir a una reforma generalizada de los Estatutos de Autonomía, sino, eso sí, a partir de los cinco años, cuando exista un conocimiento exacto de cuáles son los niveles de eficacia en la gestión de las Comunidades Autónomas, ir a un aumento de sus techos competenciales. Mi opinión, por tanto, es a favor de elevar los techos competenciales de las Comunidades Autónomas de segundo grado, pero en dos fases. Primero detectando cuales son las disfunciones que se han producido como consecuencia de los traspasos realizados hasta entonces

en este sentido, el artículo 150 CE actuaría como instrumento de mejora, mediante ampliación del servicio que no esté funcionando adecuadamente por faltarle algo que le complete. En segundo lugar, soy partidario de algo más: soy partidario de poner en manos de la Comunidad Autónoma, a partir de un cierto momento, todo aquello que sean los servicios públicos fundamentales de los cuales dependa de alguna manera la vida diaria de los ciudadanos. Yo no tengo ningún tipo de escrúpulo (personalmente, insisto) para transferir a la Comunidad Autónoma todo lo que es la competencia de la sanidad, de la educación, de los transportes, etc., es decir, aquellos servicios públicos más directamente relacionados con los ciudadanos, porque éste es el modelo general del Estado Federal. El ciudadano en el Estado Federal conoce la existencia del Estado a través de los grandes temas: las relaciones internacionales, la defensa, la dirección general de la política económica en sus distintas vertientes o variantes. Lo que es gestión de la mayor parte de los servicios públicos debe ser de las Comunidades Autónomas. Pongo un ejemplo, la educación hoy en día no es una competencia de las Comunidades Autónomas de segundo grado, pero yo creo que esa debe ser una competencia a ampliar en el futuro para todas las Comunidades Autónomas. ¿Por qué?, porque en la línea de lo que vengo diciendo, el servicio público educativo es de los que un ciudadano relaciona de una manera intensa desde que nace hasta muy avanzada su vida. Creo que ése es un típico ejemplo de servicio público a gestionar por las Comunidades Autónomas.

Entonces, ¿qué es lo que falta en este panorama que he resumido? Falta completar la reforma de la Administración del Estado: los pasos que se han dado han sido importantes en la Administración periférica y menos importantes en la Administración central. Digo importantes en la Administración periférica porque ustedes saben que ha habido un proceso de desaparición de muchas de las Direcciones Provinciales, de las antiguas Delegaciones Provinciales del Estado. El proceso de reforma ha sido menos importante en el ámbito de la Administración central, aunque algunos pasos se están dando; por ejemplo, en la Ley de Presupuestos del Estado de este año se incorpora la supresión de cuarenta y tantos organismos autónomos. Alguna cosa se ha hecho ya pero, insisto, ahí hay que avanzar más. Hay que avanzar también en el terreno de la reforma de la Administración local (no me voy a pronunciar sobre ello porque esta tarde vamos a poder dialogar ampliamente sobre el asunto). Hay que avanzar en un punto que antes se señalaba, que es el de las relaciones entre las Comunidades Autónomas y las Diputaciones Provinciales (esta tarde es muy probable que salga este tema, a ello me remito). Pero de momento adelanto algo que también he tenido ocasión de decir en León, hace poco, en unas jornadas organizadas por la Comunidad Autónoma, y es que las Diputaciones Provinciales deben ser utilizadas por las Comunidades Autónomas para la gestión de sus servicios y como fórmula de Administración periférica y que no puede existir ningún tipo de objeción política a esa fórmula por la distinta composición o el distinto color político que se encuentre en un órgano de la Administración autónoma y de la Diputación Provincial, porque ése no es ningún argumento: hay inventados instrumentos técnicos hace mucho tiempo en los Estados Federales. Los Lander del Estado Federal alemán se apoyan en los Kreise, por ejemplo, con colores políticos absolutamente distintos y en los municipios alemanes, sin que la región (los Lander en el caso alemán) pierdan un ápice de la dirección política de los asuntos que confían a los Kreise o a los municipios. La

proliferación de órganos políticos periféricos de las Comunidades Autónomas es un paso atrás en la configuración del Estado Autonómico.

Hay que avanzar, por último, en hacer menos conflictivas las relaciones entre el Estado y las Comunidades Autónomas. Se ha logrado reducir el número de conflictos, aunque cuantitativamente sean más porque en 1982 no había más que dos o tres Comunidades Autónomas funcionando y ahora ya son diecisiete.

Hay conflictos evidentemente ante el Tribunal, pero el nivel de conflictividad se ha bajado. De cualquier manera, tampoco es un tema que preocupe; conflictos suele haber siempre, y ése es el mecanismo normal de funcionamiento de un Estado, de un Estado Federal o de corte Federal. Lo que hay que hacer es, y no voy a entrar en ello por falta de tiempo, madurar el proceso a favor de las técnicas de cooperación (antes se ha referido a ellas Miguel Sánchez Morón y también podemos referirnos luego, si quieren ustedes, en el Coloquio).

Hay que profundizar otro gran reto que es el tema de la financiación de las Comunidades Autónomas, pues habrá que rectificar alguno de los «renglones» que hoy componen la financiación de las Comunidades Autónomas, aunque también debo advertir que todo el mecanismo de financiación se ha puesto en vigor precisamente en estos dos años: se ha hecho la Ley del Fondo de Compensación, se ha puesto en marcha (y esto aparece también en la Ley de Presupuestos de este año) el porcentaje de participación de las Comunidades Autónomas en los impuestos del Estado a través de una negociación que ha sido dura y complicada con todas y cada una de las Comunidades Autónomas, pero que todas han aceptado. Se ha hecho la Ley de Cesión de Tributos a las Comunidades Autónomas y ya está funcionando. De manera que los grandes «renglones» se han cubierto. Efectivamente, se van a detectar fallos en los mecanismos de financiación; sin duda, se están detectando ya, existen esos fallos, y uno de los objetivos que tenemos por delante es tratar de corregirlos.

Y, por último, no me voy a referir a ello, pero sí enunciarlo: la incorporación a la Comunidad Económica Europea es un objetivo político del Gobierno. Como ustedes saben, va a producir un replanteamiento en algunas de las competencias de las Comunidades Autónomas y también del Estado. Es decir, que no hay que verlo como un problema de nueva reducción de competencia de las Comunidades Autónomas: es una reducción de competencia de la Comunidad Autónoma, como es una reducción de competencias también para el Estado. Pero no se trata tanto de una reducción, sino de una reordenación de las competencias y de una reformulación del ejercicio de ciertas competencias como consecuencia de nuestra adhesión al Tratado de Roma.

Nada más. Y podemos pasar ya, tal como nos ha anunciado el Presidente de la Mesa, al Coloquio.

El proceso autonómico castellano-leonés y la provincia de León

por Enrique Orduña Rebollo

I. INTRODUCCION

Las demandas de autonomía de los pueblos de España alcanzaron elevadísimas cotas durante los difíciles años de la primera transición, pero a partir de las elecciones del 15 de junio de 1977, pese a encontrarse el poder legislativo en pleno período constituyente, se trató de arbitrar salidas al problema autonómico español, buscando soluciones inmediatas que tuvieron carácter provisional, primero, mientras se elaboraba y aprobaba el texto constitucional, y segundo, en tanto los Estatutos de Autonomía, redactados en base a la Constitución, no tuvieron su aprobación y entrada en vigor.

Las soluciones previstas fueron el restablecimiento provisional de la Generalitat de Cataluña y la aprobación de los regímenes preautonómicos para el resto, que comenzaba a perfilarse como las futuras Comunidades Autónomas. Aquí comenzó la denostada «autonomía para todos» o la poco ingeniosa de «tabla de quesos». Que con el tiempo se demostró no era una concepción tan errónea, ya que, de lo contrario, hubiésemos contemplado el curioso modelo de un Estado cuya organización territorial estuviese constituida por tres Comunidades Autónomas (nacionalidades históricas), Cataluña, País Vasco y Galicia, y el resto de España, regido por un sistema centralista, un proyecto de regiones a perfilarse por ejemplo entre 1978 y 1988.

No es deseable un Estado mitad federal, autonómico o regional, y mitad centralista, o como en diversas ocasiones oímos que a lo más que se podía llegar era a Mancomunidades de Diputaciones Provinciales para las nacionalidades no históricas.

En consecuencia, y a partir del 29 de septiembre de 1977, fecha del restablecimiento provisional de la Generalitat de Cataluña, se fueron promulgando los Reales Decretos-Leyes que configuraron el mapa preautonómico español. El País Vasco, el 4 de enero del año siguiente; Galicia, el 16 de marzo; Aragón, Canarias y Valencia, el 17 de marzo; Andalucía, el 27 de abril; Baleares, Extremadura y Castilla y León, el 13 de junio; Asturias y Murcia, el 27 de septiembre, y Castilla-La Mancha, el 31 de octubre, con lo que se cerraba el proceso.

A este punto se había llegado merced al consenso de todas las fuerzas políticas

con representación parlamentaria, surgidas de las elecciones de junio del 77. Por lo que el mérito de lo realizado no sólo es atribuible al Ministro Adjunto de las Regiones y su equipo, sino que es compartido con los Diputados y Senadores de los diversos partidos políticos, que llegaron al acuerdo y al consenso en cada uno de los casos citados¹.

En un año se había conseguido lo impensable, y aquí fue donde comenzaron las acerbas críticas, que en principio apuntaban hacia la falta de conciencia regional de las colectividades en alguno de los Entes que allí se habían configurado. Estas críticas, en su mayoría tienen un doble origen, por un lado las procedentes de grupos marginales sin representación parlamentaria, más viscerales y emotivas que racionales, siendo sus connotaciones más propias de un localismo exacerbado que de un nacionalismo riguroso.

En otro sentido, nos encontramos las diatribas y ataques de aquellos sectores que rechazan y cuestionan el sistema democrático, la Constitución y como consecuencia el Estado de las Autonomías, encontrando en este apartado uno de sus puntos de ataque más virulentos, dada la fragilidad de todo proceso en sus inicios, máxime cuando como en este caso se trata del modelo de organización territorial del Estado.

El hecho es que, transcurridos seis años desde aquellos acontecimientos, nos encontramos con un Estado organizado territorialmente en Comunidades Autónomas con sus Estatutos aprobados y funcionando en mayor o menor medida, según los medios, posibilidades y capacidad de gestión de cada uno. El saldo es muy positivo, y como siempre los de fuera son los que nos lo tienen que señalar². Pero también es cierto que la organización existente en la actualidad, salvo las excepciones de La Rioja y Cantabria, cuya oportunidad puede resultar dudosa, y la muy justificada de Madrid, mantiene la estructura que se configuró al elaborar el mapa preautonómico de 1978.

II. EL CONSEJO GENERAL DE CASTILLA Y LEÓN Y LAS DILACIONES DE LA PROVINCIA DE LEÓN PARA SU INCORPORACION

Como hemos indicado anteriormente, el 13 de junio de 1978 se promulgó el Real Decreto-Ley por el que se aprobaba el régimen preautonómico para Castilla y León, en cuyo preámbulo se advertía que «Castilla y León es una de las partes más amplias y representativas de España», y que el régimen e instituciones preautonómicas establecidas por el citado Real Decreto no condicionaban «la próxima Constitución ni prejuzgan la existencia, contenido ni alcance del Estatuto de Autonomía que en su día puedan alcanzar Castilla y León».

Igualmente, en su artículo 2º preveía que el territorio del Ente preautonómico se hacía «en base a la organización de las provincias de Avila, Burgos, León, Logroño, Palencia, Salamanca, Santander, Segovia, Soria, Valladolid y Zamora, sin prejuz-

¹ V.: *Regímenes Preautonómicos y disposiciones complementarias*. Pról. Manuel CLAVERO ARÉVALO. Madrid, 1978, 93 págs. 2.ª ed. diciembre 1978, 402 págs. CLAVERO ARÉVALO, Manuel, *La España de las Autonomías*. Madrid, 1978, y fundamentalmente del mismo autor: *España desde el Centralismo a las Autonomías*. Con pról. de Eduardo GARCÍA DE ENTERRIA. Barcelona, 1983, 222 págs.

² V.: MODERNE, Franck, *Les Autonomies regionales dans la Constitution Espagnole*. Par... et Pierre Bon... Preface de Eduardo GARCÍA DE ENTERRIA. París. *Económica*, 1981, IX, 170 págs., y VANDELLI, Luciano, *L'Ordinamento Regionale Spagnolo*. Milano. Dott. A. Giuffrè, 1980, IX, 445 págs.

gar la futura organización de las 11 provincias bajo alguna de las modalidades que la Constitución establezca». Igualmente, en el párrafo 2 del referido artículo 2º se preveía la forma de incorporación de cada una de las provincias al Consejo Regional de acuerdo con lo establecido en la disposición transitoria 1.ª, la cual, como es sabido, determinaba que para la incorporación de las mismas al Consejo General de Castilla y León era preciso su aprobación por mayoría de 2/3 por parte de los parlamentarios.

Al Consejo General no se incorporaron Logroño, Santander ni León. Las dos primeras provincias pronto manifestaron su deseo de una preautonomía de carácter uniprovincial, mientras que en aquel momento los parlamentarios de la provincia de León se inclinaron por quedar al margen de la preautonomía. En sus intentos de evitar el desmembramiento de Castilla y León con un sistema preautonómico provincial, explica Clavero Arévalo que no se reconoció esta preautonomía en tanto no fue aprobada la Constitución³. Y a partir de aquí comienza una polémica que no se ha producido en ninguna de las Comunidades Autónomas existentes —porque si en algunos sitios pueden existir reales y graves problemas de fondo, como es el caso de Navarra, éstos no se manifiestan de forma airada, quizá debido a su trascendencia—, por el contrario, de Castilla y León se desgajaron Logroño y Santander, mientras que la provincia de León y en menor medida la de Segovia cuestionan su permanencia en la Comunidad Autónoma de Castilla y León.

Tras la aprobación de la Constitución en diciembre de 1978 se iban a producir una serie de acontecimientos en el proceso autonómico, dignos de mención: aprobación de los Estatutos Vasco y Catalán, en septiembre de 1979, celebración del referéndum andaluz, de 28 de febrero de 1980, aprobación del Estatuto Gallego en noviembre del mismo año. Informe de la Comisión de expertos sobre las Autonomías en mayo de 1981 y aprobación del Estatuto de Andalucía en octubre, con lo que se cerraba el ciclo de los textos estatutarios redactados y tramitados de acuerdo con lo previsto en el artículo 151 de la Constitución.

La postura y actitud de los grupos políticos respecto a León, a finales de 1979 y primeros meses de 1980, era como sigue: el PSOE, partidario de la integración en Castilla-León, de cuyo criterio participaba el PCE. Respecto al partido en el Gobierno las opiniones estaban divididas, fiel reflejo de sus propias contradicciones internas, y en cuanto a AP eran radicalmente opuestas a la integración, pero debemos señalar que la representatividad de este partido era reducida, aunque con cierto predicamento en el Ayuntamiento de la capital.

Como consecuencia, en el caso de León, en la primavera de 1980, sus municipios no habían tomado aún el acuerdo preceptivo para incorporarse al Consejo de Castilla-León e iniciar el proceso autonómico, pero aquella actitud pasiva evidentemente debía transformarse ante la situación política que trataba de racionalizar la organización territorial del Estado español. Efectivamente, tales reticencias fueron salvadas tras la decidida y firme actuación de don Rodolfo Martín Villa, Presidente de UCD provincial, con lo que la mayoría de los municipios leoneses tomaron el acuerdo correspondiente.

El proceso se desarrolló de la siguiente manera: La Asamblea de Alcaldes y Concejales de León, reunida el día 13 de abril de 1980, ratificó por 519 votos a favor, 108 en contra y 19 en blanco las propuestas de la ejecutiva-provincial sobre la integración de la provincia de León en Castilla-León antes del 26 de abril. En un

³ V.: CLAVERO ARÉVALO, M., «España...», *op. cit.*, págs. 78 y ss.

debate en el que primó, según expresión «La razón por encima de los sentimientos», y en el cual sólo un orador, el Alcalde de Villamañán, mantuvo la actitud opuesta a sus colegas, se llegó a tal resultado, con lo que se resolvió el carácter legal de la incorporación. Por ser vinculante el acuerdo para los Ayuntamientos regidos por UCD, que eran 126, unidos a los 24 del PSOE y 4 del PCE, ya eran cifra suficiente para superar los dos tercios previstos en la Constitución (144 municipios de un total de 215). Por entonces, Coalición Popular contaba sólo con 14 ayuntamientos y el resto eran grupos y candidaturas independientes o relacionadas con organizaciones agrarias cuyas tendencias autonomistas eran dispares.

La actuación del señor Martín Villa, justificada por él mismo ante los medios de opinión como un hecho que respondía a «Razones de Estado», no sólo fue durísimamente criticado y señalado como el responsable de una especie de desertión, con lo que a nuestro juicio se desbordaron los hechos, sino que, además, del propio partido del Gobierno, consumido por las disensiones, surgió un foco de posturas radicalizadas contra la marcha del proceso. A este sector disidente se unieron los grupúsculos localistas y los miembros de AP.

El tema ha sido desorbitado, un cúmulo de inexactitudes carente de rigor se han dado cita, situaciones que no resisten el más mínimo análisis crítico y que vistas una por una pueden ser desarticuladas sin dificultad con una base adecuada informativa, documental y serena.

Se ha culminado con el epíteto de «engendro» la calificación habitual que ahora se dirige a la Comunidad Autónoma de Castilla y León.

Indudablemente, los que fuimos testigos de cómo se desarrollaba el proceso, tanto desde Madrid como en algunas de las provincias castellano-leonesas, tenemos que reconocer que hubo un fallo en cuanto a la falta de información pública de los pros y los contras del hecho regional, de las posibilidades, de los mínimos exigidos y de las ventajas que a medio y largo plazo redundarían en beneficio del interés público regional. Como consecuencia, la emotividad sustituyó a la razón. Pero se ha llegado a la situación actual que pese a las protestas, por otro lado lícitas, siempre que se hagan dentro de la legalidad constitucional, va a resultar irreversible.

Siguiendo nuestra narración, el 30 de diciembre de 1981 se aprobaban los estatutos de autonomía de Asturias y Cantabria; el 9 de junio de 1982, los de La Rioja y Murcia. Hay que señalar cómo las Autonomías uniprovinciales de La Rioja y Cantabria, excluyéndose del Ente preautonómico de Castilla y León, oportunamente habían redactado su Estatuto de Autonomía, y cumpliendo los plazos legales previstos en la Constitución, habían conseguido su aprobación. Con una fría visión analítica del hecho histórico en estos dos casos, hay que atribuir el desarrollo de ambos procesos, más que a una decidida voluntad autonomista popular, al proceso de descomposición interna del partido en el gobierno, y quizá a la falta de consenso entre las fuerzas políticas, que se rompió en los alrededores del 28-F andaluz y en el tema autonómico, no se recompuso hasta el verano de 1981.

III. EL INFORME DE LA COMISION DE EXPERTOS Y SU INCIDENCIA EN LEON Y SEGOVIA

Tras el acceso a la Presidencia del Gobierno del señor Calvo Sotelo y cuando sólo había tres Comunidades Autónomas en funcionamiento, el tema andaluz bloqueado y el resto de las preautonomías en fase de elaboración de sus textos

estatutarios, más bien con carácter balbuceante que decidido, se produce el fundamental Informe elaborado por la Comisión de Expertos dirigida por el Profesor García de Enterría, que ante todo tratará de sacar del marasmo confuso y del bloqueo la cuestión⁴.

Su publicación tuvo lugar el 19 de mayo de 1981 y en sus cinco epígrafes se recogía toda la problemática, haciéndose unas propuestas dentro del más absoluto rigor, al estilo de las Comisiones inglesas utilizadas en trabajos análogos por el Gobierno de Su Majestad británica.

Sin entrar en el debate de otras materias, que fueron más o menos contestadas por diversas razones, tales como los techos competenciales, la armonización, etc., vamos a recordar las cuestiones del informe aplicable al caso de Castilla y León, que eran claras y tajantes, ante el panorama que se perfilaba en aquel momento y en el futuro, y que constituían más que una cuestión de fondo un problema obstaculizador y entorpecedor, primero del proceso y después de la gestión regional.

Las dos cuestiones a que aquí nos referimos son el tratamiento dado por la Comisión de Expertos a las autonomías uniprovinciales y a las provincias que no quisieran incorporarse al proceso autonómico, situaciones que se producirían, en el primer caso, con Logroño y Santander y con Segovia y parcialmente León en el segundo.

El Informe aborda tres veces ambas cuestiones, que aunque por conocidas, parece oportuno reflejar aquí. Veamos su referencia en el «Planteamiento General»:

... para nuestro texto fundamental que accedan a la autonomía provincias aisladas es algo rigurosamente excepcional. Tan sólo se admite un planteamiento contrario para las provincias que tengan «entidad regional histórica» (art. 143.1), concepto que no es posible rellenar con meros sentimientos provincialistas ni con abusivas apelaciones a singularidades históricas. Más bien cabe entender que, al margen de casos muy notorios, la Constitución ha establecido una prohibición con reserva de excepción en relación con dichas iniciales uniprovinciales. En efecto, establecidas las citadas excepciones, ninguna provincia puede acceder en solitario a la autonomía si no lo autorizan previamente las Cortes mediante ley orgánica (art. 144.1)⁵.

Igualmente, queda prevista

... otra limitación a la libre iniciativa territorial en materia de autonomías consistente en la habilitación constitucional en favor del Estado de poderes suficientes tanto para reconducir las iniciativas autonómicas abusivas, permitiendo la integración de algunos territorios en Comunidades más amplias, como para impedir que queden en el seno del Estado islotes no autonómicos con respecto a los cuales hubieran de conservarse las estructuras y procedimientos de acción propios de la Administración centralizada, con los costes y distorsiones organizativas, fácilmente advertibles, que ello conllevaría⁶.

En la «Articulación de las Propuestas» se indica previamente la posibilidad de que en los Estatutos de Autonomía de las Comunidades Uniprovinciales figure la

⁴ Lo calificamos de fundamental, no por el respeto y afecto que nos une con todos los miembros de la Comisión, sino porque fue, después de promulgada la Constitución, el único intento solvente y riguroso de racionalizar el proceso de desarrollo autonómico.

⁵ GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo, *Informe de la Comisión de Expertos sobre autonomías*. Madrid. CEC, 1981, página 17.

⁶ *Idem.*, págs. 17 y 18.

posibilidad de incorporación a alguna de las Comunidades Autónomas limítrofes, al tiempo que consideraba el caso de una provincia que se automarginase del proceso, podía ser incorporada al mismo por Ley Orgánica, interpretando fielmente lo dispuesto en el artículo 144 c) de la Constitución, que, como es sabido, faculta a las Cortes Generales para sustituir a las Corporaciones locales en la iniciativa prevista en el apartado 2 del artículo 143. E insiste rotundamente que:

... ya ha quedado advertido que la Comisión entiende inconveniente la excesiva proliferación de Comunidades autónomas uniprovinciales.

Pues bien, para evitar esta circunstancia, existen soluciones constitucionales que deben aplicarse al caso con todo rigor. Para que una provincia pueda constituirse en Comunidad autónoma en solitario se exige en el artículo 143 de la Constitución que tenga «entidad regional histórica». La apreciación de que una provincia cumple tal requisito corresponde a las propias Cortes Generales...

Ahora bien, resulta de todo punto necesario utilizar las previsiones constitucionales con el máximo rigor: la condición de provincia con entidad regional histórica no puede ser confundida con un pasado histórico más o menos relevante, sino que debe contar con una tradición histórica de singularidad regional institucionalizada.

Por otra parte, la dotación a una provincia de las instituciones previstas en nuestra Constitución para las entidades regionales sólo debe producirse cuando exista una efectiva capacidad de autogobierno regional... Sin embargo, resulta evidente que toda región debería partir de una realidad socioeconómica mínima que garantizase la viabilidad de su autogobierno.

Del desarrollo constitucional que se propone resultará sustancialmente que el reconocimiento de «entidad regional histórica» a un territorio debe administrarse con todo escrúpulo interpretando el concepto con carácter restrictivo⁷.

Finalmente, en las conclusiones, que denomina «acuerdos políticos no legalizados para la elaboración, aprobación y aplicación de los Estatutos de Autonomía», en su epígrafe I, determina que...

Las Comunidades uniprovinciales deben ser excepción. Se aplicará rigurosamente la existencia del artículo 143 relativa a la «entidad regional histórica». La sustitución de la iniciativa autonómica por las Cortes, que prevé el artículo 144, debe ponerse a contribución, cuando sea preciso, para lograr la generalización del sistema de autonomías⁸.

Tras el informe de la Comisión de expertos se había vuelto al consenso de la cuestión autonómica entre los dos partidos mayoritarios con representación parlamentaria, constituyendo el siguiente paso los acuerdos autonómicos entre el Gobierno de la Nación y el PSOE de 31 de julio de 1981.

Pese a la clara recomendación en contra de la Comisión de expertos y merced a la cada vez más deteriorada situación interna de la UCD, fue imparable la inclusión de Cantabria y La Rioja entre las autonomías uniprovinciales, y así en el amplio texto de los acuerdos autonómicos, donde se fijaba el mapa definitivo, figuraban Cantabria en sexto lugar y La Rioja en 12º. Pero indudablemente el fantasma de la inviabilidad y de la duda planeaba sobre los signatarios del pacto, pues incluyeron un capítulo del mismo titulado «Posibles previsiones para Cantabria y La Rioja», donde se contemplaba la posibilidad de que Cantabria y Rioja se

⁷ GARCÍA DE ENTERRIA, Eduardo, *Informe de la Comisión de Expertos sobre autonomías*. Madrid. CEC, 1981, páginas 61 y ss.

⁸ GARCÍA DE ENTERRIA, Eduardo, *Informe de la Comisión de Expertos sobre autonomías*. Madrid. CEC, 1971, páginas 100.

incorporasen a Castilla-León, para lo cual, en sus Estatutos de autonomía, debía figurar tal posibilidad con el procedimiento a seguir, y a su vez el futuro Estatuto de autonomía de Castilla y León en su articulado debía recoger la posibilidad de incorporar una o ambas Comunidades autónomas en caso de su disolución.

El de La Rioja lo hace en su artículo 44 y el de Cantabria en el 58, aunque de momento no parece que tal situación se pueda producir, pese a las dificultades por las que atraviesa alguna de ellas. Cantabria, concretamente.

Con este acuerdo quedaban alejadas las posibilidades de una autonomía uniprovincial para León y Segovia, aunque los sectores ya mencionados no abandonarían sus intentos como veremos seguidamente.

IV. EL ESTATUTO DE AUTONOMIA DE 1983 DE CASTILLA Y LEON

La redacción del Estatuto de autonomía de Castilla y León sufrió dilaciones y conflictos, por las mismas razones que el proceso descrito anteriormente, se había dilatado a lo largo de dos años. Por fin, en la sesión celebrada en Salamanca el día 7 de julio de 1981, la asamblea de parlamentarios y diputados provinciales aprobó el proyecto de Estatuto de autonomía, que fue remitido al Presidente del Congreso de los Diputados el 24 de julio del mismo año, y publicado en el «Boletín Oficial de las Cortes Generales» de 26 de septiembre. Pero la tramitación había quedado suspendida, porque como recordaremos en agosto de 1982 se disolvieron las Cortes Generales y se convocaron elecciones legislativas para el 28 de octubre de 1982.

El resultado de aquellas elecciones supuso tres cambios radicales en el panorama político de la España postransicional: la UCD, partido en el Gobierno hasta aquel momento, se deshacía y prácticamente se eclipsaba del espectro político. La Coalición Popular pasaba de la decena de diputados al centenar, y el PSOE alcanzaba la mayoría absoluta con más de 200 diputados.

El partido mayoritario en el poder, surgido de las urnas el 28 de octubre, coherente con la postura mantenida al respecto durante todos los años que el debate autonómico castellano-leonés había durado, y de acuerdo con los pactos suscritos el año 1981, hizo suyo el proyecto de estatuto depositado en las Cortes y en consecuencia la nueva Mesa en su reunión de 30 de noviembre de 1982 acordó ordenar la publicación del proyecto como Ley Orgánica y que apareciera en el «Boletín Oficial de las Cortes Generales» de 3 de diciembre de 1982.

En el período de tramitación parlamentaria del estatuto van a surgir problemas nuevamente, y así el día 13 de enero de 1983, en sesión celebrada por la Diputación de León, ésta acordó dejar sin efecto su anterior acuerdo de 16 de abril de 1980 de iniciar el proceso para la adhesión al proceso autonómico de Castilla-León.

Ello se había producido al modificarse el mapa político de León. Efectivamente, el PSOE tenía tres diputados; la Coalición Popular, dos; UCD había quedado reducido a uno, y no hay que olvidar que los municipios estaban aún regidos con el mismo componente político que había tomado aquellos acuerdos en abril de 1980, y que no se renovarían hasta la primavera de 1983. Pero es que la UCD se había disuelto y la disciplina o la influencia de las directrices de partido no existían y en aquella ocasión el prestigio del señor Martín Villa, erosionado por los ataques de los leonesistas, no pudo evitar las actitudes de aquellas corporaciones,

llegando incluso a su dimisión como Diputado centrista por León, pues fueron diversas las que revocaron su anterior acuerdo.

A pesar de todo, incluyendo el problema planteado por la provincia de Segovia, el Estatuto de autonomía de Castilla-León se aprobaba como Ley Orgánica el 25 de febrero de 1983, y días más tarde, el 1 de marzo, otra Ley Orgánica resolvía la incorporación de Segovia a la Comunidad Autónoma de Castilla-León por razones de interés nacional y al amparo de lo dispuesto en el artículo 144. c) de la Constitución, determinando la misma ley su integración en el cuerpo del Estatuto de autonomía de Castilla-León⁹.

Con ello se había cerrado un proceso lleno de dificultades y de obstáculos, pero cuyo fin no era difícil prever, sobre todo tras el informe de la Comisión de Expertos y de los pactos autonómicos de 1981. El caso de Segovia se planteaba como imposible en el preámbulo de la propia Ley Orgánica en estos términos:

«... que quedaría como única provincia de régimen común dentro de un estado conformado territorialmente en su totalidad, en un futuro inmediato, por la existencia de entes territoriales que implican constitucionalmente una descentralización a nivel político y administrativo».

V. LOS RECURSOS DE INCONSTITUCIONALIDAD DE LEÓN Y SEGOVIA

Pocos meses después de aprobado el Estatuto de autonomía de Castilla y León fueron interpuestos dos recursos de inconstitucionalidad contra la permanencia de Segovia y León en su ámbito territorial por Senadores del Grupo Popular. Ahora bien, pese a que Alianza Popular siempre apoyó en la provincia de León la autonomía uniprovincial, no parece tampoco una visión realista pensar que esta fuerza política es partidaria con carácter global de la fragmentación uniprovincial, más bien debemos inscribir esta acción en la actitud de oposición al partido actualmente en el poder, que de siempre manifestó su propósito de una Castilla y León en la que se integrasen las provincias de Segovia y León, y que apoyó en ese sentido la vacilante actitud de UCD, hasta que la suscripción de los pactos autonómicos de 1981 alejó cualquier duda al respecto por parte de los centristas de la región.

Prueba de ello es el, hasta ahora, escaso apoyo que los niveles nacionales del partido conservador hacen de la autonomía uniprovincial de León y Segovia en los medios de opinión, más bien al contrario. Este criterio queda reservado, como se puede observar en la prensa del otoño de 1984, a los miembros locales de tal sector político.

Con ese cariz debemos ver los recursos de inconstitucionalidad promovidos por el Grupo Popular del Senado respecto a las provincias de León y Segovia. En el caso de León, el recurso que lleva el nº 381 de 1983 fue admitido a trámite por providencia de 23 de junio, se manifestaba contra el Estatuto de autonomía para la Comunidad de Castilla-León «en cuanto abarca la provincia de León y a las menciones que tal provincia hace el estatuto».

⁹ Debemos hacer mención aquí al documentado estudio de los profesores Angel GARCÍA SANZ y Juan MUÑOZ: *Manipulación y falseamiento de la Historia de Segovia y de Castilla. A propósito de la cuestión autonómica segoviana*. Madrid, 1982, 85 págs., donde desarticulan con solvencia y rigor, inusuales en estas cuestiones, los argumentos aducidos por determinado «equipo», más próximo al arbitrarismo que a los planteamientos científicos de los que dan una muestra los autores.

Se basaba el recurso en que la mesa de las Cortes no había tenido en cuenta el acuerdo de 13 de enero de 1983 de la Diputación Provincial de León por la que revocaba su primitivo acuerdo de 16 de abril de 1980; que el proyecto de estatuto infringía a juicio de los recurrentes los artículos 136 en sus apartados 1º y 3º y 207 del Reglamento del Congreso de los Diputados, así como el 146 de la Constitución y, finalmente, el apartado c) del punto 2º del artículo 147 de la Norma Fundamental española, que hace referencia a las Sedes de las Instituciones Autonómicas.

Algo más de un año ha tardado en dictar sentencia el alto Tribunal, en el curso del cual se han sucedido desde manifestaciones populares más o menos numerosas contra la permanencia de la provincia de León en la Comunidad Autónoma, hasta la adopción de acuerdos por parte de diversos Ayuntamientos de la provincia de León, dejando sin efecto los anteriores tomados en abril de 1980.

La sentencia nº 89 de 28 de septiembre de 1984 pronunciada en nombre del Rey por el Tribunal Constitucional desestima en todos sus términos el recurso de inconstitucionalidad, aunque aclara textualmente:

«A estos efectos, por tanto, únicamente ha de examinarse el acuerdo revocatorio de la Diputación de León, adoptado el día 13 de enero de 1983, en fecha anterior a la de la Ley traída a este juicio.

Con ello queda dicho, asimismo, que la presente sentencia no pueda pronunciarse sobre el problema de si la provincia de León puede o no segregarse, ahora o en el futuro, de la Comunidad Autónoma a la que pertenece en la actualidad, ni tampoco sobre cuál sería la vía a través de la cual podría alcanzar tal objetivo, pues de lo que se trata aquí es única y exclusivamente de si la manifestación de la voluntad de la Diputación de no ser incluida en la Comunidad castellano-leonesa en gestación en aquel momento debió o no conducir a que el legislador se abstuviese de incluirla en ella. La cuestión de lo que la provincia de León pueda pretender en el futuro no guarda relación alguna con este concreto problema.»

Esta declaración del fundamento jurídico 2º de la sentencia ha sido acogida con cierta esperanza por los partidarios de la autonomía uniprovincial leonesa y ya han anunciado en la prensa su propósito de continuar en la lucha y de interponer otro recurso de inconstitucionalidad. Sin embargo, una lectura sosegada del texto de la sentencia, incluidos los párrafos transcritos, nos produce la impresión de que se cierran todas las posibles puertas para que prospere la segregación. Distinta cuestión es que en un futuro se discutan algunas peculiaridades, cuestiones específicas que pueda tener la provincia, incluso la futura Ley de Régimen Local puede aportar alguna posibilidad en tal sentido, o, quizá, alguna de las Sedes de las Instituciones Autonómicas hoy instaladas provisionalmente, sean ubicadas en la provincia de León, otra de las reivindicaciones y a la vez decepciones, ya que es frecuente escuchar a personas con solvencia cultural y jurídica afirmar con gran ingenuidad: «es que no nos han dado nada», refiriéndose al alejamiento de las Sedes de las Instituciones hacia otras provincias. Como si la localización de burocracias en un lugar determinado fuese un timbre de orgullo y supusiera la creación de importantes fuentes de riqueza. Nada más lejos de la realidad.

En León existe una Institución, creada precisamente en los últimos años, y es su Universidad. Ese sí que es un ente más perdurable y trascendental. ¿Saben muchos leonesistas que entre su claustro hay persona de acreditada solvencia, conocidas en los ámbitos nacionales e incluso internacionales por su trabajo callado pero importantí-

simo? Pues llevan años entre ellos. Hacia esta Universidad deben dirigir sus miradas, y romper para siempre su aislamiento.

Respecto a la provincia de Segovia, en los primeros días de noviembre se ha hecho pública la sentencia del Tribunal Constitucional por la cual se desestimaba el recurso de inconstitucionalidad promovido por don Luis Fernández Madrid y 53 senadores del Grupo Popular contra la Ley Orgánica 5/1983 de 1 de marzo sobre incorporación de Segovia a la Comunidad Autónoma de Castilla y León.

Ya hemos hecho anteriormente una referencia a determinados argumentos que esgrimen los partidarios de León uniprovincial. No merece la pena hacer mención a los que tienen como objetivo su rivalidad con la provincia limítrofe de Valladolid, o los deportivos que también los hay. Pero vamos a detenernos en una cuestión aportada por los recurrentes y reflejada en la sentencia del Tribunal Constitucional a que hemos hecho mención anteriormente, y que se refiere a que la provincia de León dispone de Entidad regional histórica en el sentido del artículo 143.1 de la Constitución.

Ya en el texto de tal sentencia, el Abogado del Estado considera que los argumentos de índole histórica y geográfica son irrelevantes para obtener la separación de León pretendida en el recurso, y lleva razón, pues una cosa es el antiguo Reino de León que se extendía en sus límites meridionales hasta la sierra de Gredos y las proximidades de Coria, o sea, la Extremadura leonesa, y desde el Cantábrico, descendiendo por los márgenes derechos de los ríos Carrión y Pisuerga, hasta el nacimiento del río Tormes¹⁰, y otra muy distinta es la Entidad regional histórica de la provincia de León, como lo podía entender el artículo 143.1 de la Constitución. En tal sentido, la provincia de León tiene su historia local y municipal como cualquiera de las otras provincias que forman la Comunidad Autónoma de Castilla y León, Castilla-La Mancha, Andalucía, Aragón, Galicia, etc., y bajo este punto de vista, claro que León tiene entidad histórica y muy importante, para la historia de nuestra Patria, pero siempre dentro del entorno de Castilla y de León, y, en consecuencia, de la actual Comunidad Autónoma, lo contrario sería caer en los taifas y en los cantonalismos, temidos y rechazados.

La primera unión de Castilla y de León se produce en 1037, bajo el reinado de Fernando I, rota al morir Alfonso VII en 1157, esta situación se prolongaría setenta y tres años más, y es preciso recordar, ya que al parecer se olvida con frecuencia, o mejor dicho, se ignora intencionadamente, que desde el año 1230 reinando don Fernando III El Santo se unen las Coronas de Castilla y León en una sola persona y en un territorio que desde aquella época se parecía bastante al de la actual Comunidad Autónoma, excluyendo Galicia y algunas partes de Castilla la Nueva, ya que San Fernando tarda años en conquistar Córdoba y Sevilla. Pero, además, nadie podrá poner en duda que el núcleo de lo que luego se llama Corona de Castilla es de norte a sur la porción de terreno comprendida entre las estribaciones del Puerto de Pajares y la Cordillera Central, con algunas porciones de la hoy provincia de Madrid, pertenecientes a la Comunidad de Villa y Tierra de Segovia y algunas de Guadalajara y de este a oeste, desde Agreda a la curva de ballesta que traza el Duero en la provincia de Zamora a su paso, durante 70 kilómetros a caballo entre Portugal

¹⁰ Según la referencia del Mapa de España, correspondiente al año 1065, a la muerte de Fernando I, elaborado por Jimena Menéndez Pidal y publicado en: AGUADO BLEYER, P., *Manual de Historia de España*, 10.ª ed. Madrid, Espasa, 1967. Vol. I, pág. 596. También, de acuerdo con la paz firmada en Fresno-Lavandera en 1 de junio de 1183, se ratificaba la división de Alfonso VII, siguiendo una línea que iba desde CEA y CEON hasta el Tajo. *Op. cit.*, página 653.

y España. Pero es más, cuando aparecen las ciudades con voto en Cortes, de un total de 16, están comprendidas en el actual territorio de la Comunidad Autónoma Castellano-Leonesa: Burgos, León, Avila, Segovia, Zamora, Toro, Salamanca, Soria y Valladolid, nueve en total.

Y esta situación no tiene movimiento hasta fines de la Edad Moderna, pues incluso al producirse la quiebra de la Monarquía Hispánica a principios del XVIII con el origen del centralismo que pretendía reducir la gobernación de los Estados de la Corona de Aragón de acuerdo a las Leyes de Castilla, origen del concepto centralista y absorbente que se tiene de Castilla-León, ni entonces decimos, se quiebra esta situación de núcleo y motor de la Corona de Castilla y de León.

En el siglo XIX, con la división provincial realizada por Javier de Burgos, prácticamente todas aquellas ciudades con voto en Cortes se convierten en provincias confirmando una situación que ya existía con una configuración prácticamente idéntica, aunque con carácter económico, desde que se implantó el Servicio de Millones en el siglo XVI.

No llevan razón los que afirman que el sentimiento regional castellano-leonés carece de tradición en el siglo XIX y en el actual. No es éste el lugar ni la ocasión para demostrar lo erróneo de tal opinión y solamente reflejaremos algunas pautas básicas de las manifestaciones regionalistas en el pasado: resurgimiento de los Juegos Florales en la década de los 90 del pasado siglo; creación de unos fuertes grupos económicos de intereses trigueros y cerealistas en todas las provincias de la región; obra de los regeneracionistas regionales (Macías Picavea y Julio Senador, principalmente); procesos regionalistas del año 1919 con motivo del debate parlamentario sobre la ampliación de competencias a la Mancomunidad de Cataluña; "Mensaje de las Diputaciones castellanas"; "Bases para el régimen de Autonomía Municipal, Provincial y Regional propuestas por la Asamblea de las Diputaciones Castellano-Leonesas". En el período republicano encontramos los debates sobre el Estatuto de Autonomía y la cuestión regional mantenida por un grupo de intelectuales regionales en 1932 y la continuidad en la primavera de 1936 del mismo debate, culminado con la publicación el 26 de mayo de 1936 por parte del Catedrático de la Facultad de Medicina de la Universidad de Valladolid don Misael Bañuelos de un proyecto de "Estatuto de Castilla y León. Sus posibles bases políticas y administrativas"¹¹.

Ahora bien, nos preguntamos nosotros: ¿es un dislate el ámbito territorial de Castilla-León?, ¿es que cualquiera de los habitantes de las diversas provincias tienen unas diferencias étnicas acusadas?, ¿es que los tipos de explotación ganadera, agrícola o forestal son distintos?, ¿tal vez existe una cadena montañosa que no permite la intercomunicación de unas provincias a otras?

La respuesta es radicalmente negativa. La Comunidad Autónoma de Castilla-León es la región, no considerada como nacionalidad histórica, más homogénea de las existentes. La superficie de 94.147 km² la da un tamaño óptimo como estructura territorial. En su mitad de este a oeste la atraviesa uno de los ríos más caudalosos de España, el Duero. En sus límites, tanto al norte como al sur, al oeste y al nordeste se encuentra festoneada por cadenas montañosas, que pueden plantear problemas de tránsito en los inviernos con las regiones colindantes, pero no en el movimiento

¹¹ V. ORDUÑA REBOLLO, E., *Fuentes del Regionalismo y del Nacionalismo en España*. Córdoba. Axarquía. Diciembre 1984 (aún inédito). En breve publicaremos en la colección de Estatutos del IEAL el correspondiente a Castilla y León, con un amplio estudio histórico que recoja todas estas cuestiones. Muy importante los trabajos de Jesús Palomares y Celso Almuíña sobre la Historia del Regionalismo Castellano-Leonés desde 1900 a 1936.

interior. Una importante red de carreteras supone que atravesar la región de un extremo a otro, o ir de una ciudad a otra, en el caso de las más distantes, no se tarde un tiempo superior a cuatro horas. En la mayoría de las ocasiones estos desplazamientos suelen durar dos a tres horas. Ir de Salamanca a Soria o de Soria a León no supone el tiempo y la angustia que desarrollaría un ciudadano para desplazarse de Granada a Sevilla, y no digamos de Almería a Huelva.

Lo mismo podemos afirmar de las comunicaciones ferroviarias, aunque lamentablemente se cierne el peligro y la amenaza de que por razones económicas sean clausuradas algunas líneas, como ya se hizo en tiempos pasados con el ferrocarril que unía Valladolid y Palanquinos en la provincia de León. Ahora se quiere hacer con el de Toral de los Vados, o con el de Astorga-Extremadura, o con el de Valladolid-Ariza. Ciertamente que no son rentables, pero son unos claros medios de intercomunicación con los pueblos, con las comarcas, que indudablemente hacen un servicio al ciudadano. En estos casos es donde se debe manifestar la solidaridad regional y esperamos que todas las provincias integrantes de esta Comunidad Autónoma, sin distinción de ideologías y colores, adopten una postura firme ante este problema.

Prescindiendo de los factores históricos, que creemos han quedado suficientemente concretados, parece necesario hacer una revisión de qué criterios se han seguido en los diversos procedimientos de regionalización del Estado, que sin tener un carácter institucional fueron llevados a cabo por Corporaciones, Organismos y estudiosos en los veinticinco últimos años. Es interesante comprobar que el concepto Castilla la Vieja y León queda prácticamente incluido en un epígrafe que siempre lleva el concepto Duero en su denominación. Veamos su detalle: en el año 1961 el Gabinete Técnico del Consejo Económico Sindical Nacional, con motivo del I Congreso Sindical, consideraba 11 regiones, la última de las cuales era la del Duero. González Paz, en su obra «El desarrollo regional desde el punto de vista económico», delimitaba 10 regiones socioeconómicas y la del Duero integraba las provincias de Valladolid, Palencia, Segovia, Burgos, León, Soria, Salamanca, Zamora y Avila. En la ponencia de localización geográfica de la actividad económica del Plan de Desarrollo Económico y Social en 1964, de sus 14 regiones, la quinta era la del Duero con el mismo número de provincias que las citadas en el caso anterior. Juan Plaza Prieto en: «Regiones económicas homogéneas españolas», publicado en Madrid en 1968, determina una síntesis geoeconómica que comprende 13 regiones y en la que titula Valle del Duero, incluye a las que siempre citamos excepto a Soria que la vincula al macizo ibérico. José Antonio García Trevijano en el «Tratado de Derecho Administrativo», volumen 2º, 1967, basa la división regional en la estructura geográfica y económica determinando la meseta del Duero como una región. El equipo Data en 1968 realizó una obra patrocinada por la Confederación Española de Cajas de Ahorros titulada «Comportamiento y actitudes de las economías domésticas hacia el ahorro y el consumo» y en su división regional constaba Castilla la Vieja y León. El Instituto Nacional de Estadística hasta la publicación de sus datos en el Anuario Estadístico siguiendo el orden de las Comunidades Autónomas consideraba la distribución de las regiones naturales incluyendo Castilla la Vieja y León en la submeseta norte. Finalmente, el Profesor Varela Mosquera en su obra «La nutrición de los españoles: diagnóstico y recomendaciones», publicado en 1971 por el Instituto de Desarrollo Económico, en su página 30 configura una división de 12 regiones ocupando el 6º lugar las

provincias de Burgos, Palencia, Valladolid, Avila, Segovia, Soria, León y Zamora¹².

Estas aportaciones, que podríamos definir como económico territoriales, insisten igualmente en la permanencia de la provincia de León en la Comunidad Autónoma de Castilla y León. Curiosamente, no ocurre lo mismo con Logroño y Santander, pero a pesar de ello esto confirma una vez más que el mapa regional realizado en 1977 y principios de 78 no era en absoluto ninguna irracionalidad.

Los leoneses y castellanos tenemos que superar nuestras diferencias, tenemos que colaborar desde dentro de la región y desde fuera de ella a que salga de la postración sumida en el último siglo, y que no pueda decir ningún poeta por ilustre que éste sea que León y Castilla "envuelta en sus harapos desprecia cuanto ignora". Para ello tenemos que evitar agravios, muchas veces gratuitos, insolencias y estar unidos en esta empresa común que pasa primero por recuperar social y económicamente la región y en consecuencia redundar en el beneficio colectivo nacional.

Corroborando estas últimas palabras, quiero terminar con una especie de testamento del más ilustre historiador español, abulense, don Claudio Sánchez Albornoz, que adoraba a León, ya que en el archivo de su Catedral, en los años de su juventud, acometió la ingente tarea de revisar y consolidar la historia medieval española. Una especie de testamento decía, por tratarse de un escrito publicado muy próximo al triste desenlace de su muerte, y cuyo contenido debemos rubricar todos los que pensamos que una Comunidad Autónoma de Castilla y León fuerte hacen un Estado fuerte. Decía el ilustre abulense en su dramática llamada:

«A una España libre y democrática y a una Castilla unida al hermano León y a cuantos quieran seguir sus mismas sendas. Para ello castellanos y leoneses tenemos el deber sagrado de superar ambiciones personales, de renunciar a las capillas y capillitas que han surgido entre nosotros. Recordemos la frase clásica de: Fuenteovejuna Todos a una una»¹³.

¹² V.: ORDUÑA REBOLLO, E., «Ensayo de bibliografía y fuentes sobre temática regional española». Madrid. *Ciudad y Territorio*, nº 3, 1971, págs. 88 a 92. Si incluimos la División Regional de Cáritas realizada en 1965 al hacer su Plan CCB que mencionaba la región castellano-leonesa, son nueve los proyectos que en la década de los 60 incluían a León en el territorio de la actual Comunidad Autónoma.

¹³ V.: SÁNCHEZ ALBORNOZ, C., *Todavía. Otra vez de ayer y de hoy. (Castilla, León y España.)* Barcelona. Planeta, 1982, pág. 27.

La distribución de competencias y las relaciones administrativas entre las Comunidades Autónomas y las Corporaciones Locales

por Miguel Sánchez Morón

1. En esta breve comunicación querría simplemente plantear una serie de consideraciones generales sobre el presente y el futuro de las Corporaciones Locales, en sus relaciones con las Comunidades Autónomas. Son todas ellas consideraciones que se deducen de un atento análisis de los últimos datos positivos que ofrece nuestro ordenamiento en relación con la posición institucional de aquellas entidades locales: la Constitución, los Estatutos de Autonomía, la legislación sectorial del Estado y de las Comunidades Autónomas que afecta, de alguna manera, a las competencias locales y a su modo de ejercicio y, por último, el todavía Proyecto de Ley de Bases de Régimen Local.

Por lo demás, no se oculta que los resultados de este análisis, que ahora se presenta en forma resumida y, más que nada, la interpretación de los datos, pueden parecer discutibles a muchos y, sin duda, son polémicos. Pero no es intención de quien los presenta rehuir esa polémica, sino, por el contrario, suscitarla en la medida en que pueda ser útil para un planteamiento más correcto y menos conflictivo de las relaciones entre unas y otras instancias político-administrativas territoriales.

Estas consideraciones parten del intento de responder a una cuestión —o una serie de cuestiones— que la aparición de las Comunidades Autónomas abre sobre el futuro de las Administraciones Locales, cuestión que en términos generales y a veces simplistas se expresa de la siguiente manera: ¿redundarán los nuevos poderes regionales en la aparición de centralismos periféricos y, por tanto, en menoscabo de las competencias y funciones de los entes locales?; o, por el contrario, ¿serán capaces las Comunidades Autónomas de robustecer la lánguida vida local, incluso en los rincones más alejados de la capital autonómica? La pregunta es de primer orden para todos aquellos que confían en el papel insustituible que las Corporaciones Locales deben jugar, como primer eslabón democrático de la cadena de organizaciones prestadoras de servicios públicos; para quienes, en definitiva, entiendan sinceramente que el llamado Estado de las Autonomías no agota su virtualidad en el nivel de las nacionalidades y regiones, sino que extiende su significado a la

protección y —mejor aún, puesto que ahora es poco lo que queda por proteger— a la revitalización de la autonomía local.

2. La respuesta que se haya de dar a este interrogante sobre el presente y el futuro depende, sin embargo, en mi modesta opinión, del análisis que se haga sobre el pasado. Es decir, del entendimiento de lo que ha sido hasta nuestros días la Administración Local española y, de las causas que han producido la actual situación. Sólo un correcto planteamiento histórico del tema permitirá extraer conclusiones en forma de propuesta a políticos y juristas, así como analizar las posibilidades que ofrece la legislación más reciente.

Pues bien, antes que nada hay que afirmar —y parece una verdad de Perogrullo, pero que a veces se olvida— que la moderna historia de España ha sido testigo de un paulatino declive de la Administración Local, de su significado general en el conjunto de los poderes públicos. Salvo en algunos momentos, episódicos y muy breves, nunca se ha intentado seriamente reforzar la capacidad de los entes locales y aumentar su peso específico, en cuanto a competencias, recursos y medios humanos y materiales, en el entramado de las Administraciones Públicas. De tal manera que hoy, Municipios y Provincias son Administraciones marginales, reducidas al mínimo, casi meramente complementarias de las insuficiencias o vacíos prestacionales no cubiertos por la Administración del Estado y los demás entes públicos.

Las causas de este declinar histórico se han puesto de relieve por muchos estudiosos desde hace tiempo, aunque sus escritos no hayan gozado todavía de la fortuna de originar, siquiera indirectamente, un movimiento de reforma que no fuera sólo nominal. Entre esas causas no es la menos importante la importación acrítica que en el siglo pasado se hiciera de la teoría francesa del *pouvoir municipal*, como base de la concepción de la autonomía local. Es sabido que ello supuso —y supone todavía— la identificación de un reducido círculo de intereses locales, distintos y contrapuestos a los intereses generales, así como la preservación de un margen de libertad, más o menos controlado o tutelado, favor de los entes locales para gestionar intereses y no otros (salvo por delegación, lo que, en el marco de aquella teoría implica situar a las autoridades locales en la órbita de la organización jerárquizada del Estado). Que esa distinción ontológica entre asuntos de interés local y asuntos de interés general ha dado lugar a una pretendida separación de competencias entre el Estado y los entes locales, y que esa separación de competencias, sobre aquella base, ha jugado en detrimento de la capacidad de las Corporaciones Locales parece hoy una certeza adquirida para todos aquellos que gustan de repasar nuestra historia más próxima. Autores tan caracterizados como Jordana de Pozas, en sus últimos escritos, García de Enterría, Albi, Nieto, Martín Mateo, Morell Ocaña, Salas o, más recientemente, Parejo y Muñoz Machado, por citar tan sólo algunos de los que más atención han prestado al tema, han dejado constancia más que suficiente de este hecho y explicado sus raíces ideológicas y su desarrollo positivo.

Separados en principio el interés local y el interés general, el problema no es otro que definir su respectivo alcance. Desde este punto de vista, ya obedezca a una estrategia centralizadora definida, ya a meras necesidades prácticas —de todo hay en ese decurso histórico— el Estado ha venido respondiendo con la creación de nuevos servicios periféricos a la demanda de prestaciones de la sociedad. No ha sido difícil en tal sentido amparar el centralismo en la insuficiencia técnica de una Administración Local fragmentada y sin recursos y justificarlo por referencia a la ampliación de la órbita de los intereses generales característica de un Estado

intervencionista. Y de nada hubiese servido seguramente, en ese clima general, que una Ley de Régimen Local hubiese diseñado con mayor rigor un reparto de competencias entre el Estado y las Corporaciones Locales. De hecho, contra quienes mantienen la fe en el positivismo legalista, la Ley de 1955 no es la causa, sino más bien el efecto de una concepción poco respetuosa de la autonomía local, mientras que son las leyes sectoriales, que igual se hubieran aprobado de otra manera (como, por cierto ha sucedido en otros países —Alemania, Italia, etc.— que cuentan con una normativa local más definitoria en materia competencial) las que han producido, campo por campo, materia por materia, la efectiva distribución de funciones que hoy conocemos.

No deja de ser significativo, en este sentido, por más que explicable como reacción inmediata y emocional ante la situación anterior, que en los primeros años posteriores a la Constitución o a la transición política, se halla insistido sobre todo en el rechazo de cualquier control administrativo sobre los entes locales, mucho más que en una exigencia de redistribución competencial. Recuperada la autonomía local —pues difícilmente podía hablarse de autonomía en su sentido más propio y no meramente formal sin elección de los representantes locales— las primeras normas que tratan de adaptar al ordenamiento jurídico a los nuevos postulados constitucionales se centran (aparte las de carácter financiero) en una supresión de controles. Y es significativo, con independencia de la necesidad de revocar muchos de aquellos controles más políticos en el fondo que técnicos o de legalidad, en cuanto que demuestra la persistencia entre la clase política y parte de los medios intelectuales, de una concepción de la autonomía entendida como libertad frente al Estado; es decir, como facultad de disponer, con carácter exclusivo y excluyente de toda injerencia, de un conjunto de poderes y funciones propias, separadas, distintas a la de otras Administraciones, por más que reducidas en número y significación. Por ello se ha puesto mucho menos énfasis en recabar el ejercicio de mayores competencias por los entes locales, aunque sea en cooperación o coordinación con las Comunidades Autónomas, al margen de denuncias genéricas o reivindicaciones inconcretas, que en defender con ahinco la libertad de gestión de las (pocas) que ahora se detentan.

3. Ahora bien, no hace falta poseer un gran sentido histórico para comprender que, de mantenerse esta actitud defensiva, consecuencia de una concepción decimonónica de la autonomía local, antiestatalista y, hoy también antirregionalista, la significación general de la Administración Local en el conjunto de los poderes públicos puede irse deteriorando progresivamente, más aún de lo que se ha reducido hasta ahora. Y ello, al menos, por dos tipos de razones. En primer lugar, porque en un régimen democrático y a finales del siglo XX la demanda social de servicios exige contar con organizaciones capaces, técnica y económicamente, algo que, por su actual estructura la Administración Local española no está en condiciones de proporcionar en su conjunto (y aquí habría que hablar del uniformismo del régimen local en nuestro país y de la ausencia de Administraciones Locales intermedias, sobre todo en el espacio rural). En segundo lugar por lo que, a estos efectos, puede suponer la institucionalización de las Comunidades Autónomas.

La aparición de la estructura política y administrativa regional supone, de hecho, que por primera vez en la historia de España —salvo las breves tentativas frustradas que todos conocemos— existe una organización con amplias competencias y fuerte capacidad de gestión, así como con iniciativa política y legitimación

democrática suficiente, volcada en la gestión de los servicios públicos interiores, al margen de —aunque no exento de la preocupación— por los grandes temas de la política nacional: relaciones exteriores, planificación económica general, defensa, etcétera. No es de extrañar, por tanto, que nada de lo que afecte a la provisión de infraestructuras, a la ordenación del territorio en su más amplio sentido, a la prestación de servicios esenciales (salud, enseñanza, cultura, vivienda, abastos y mercados, transportes...) escape a la atención y al interés de las Asambleas, los Gobiernos y la Administración autonómica y que estos órganos multipliquen sus esfuerzos por dotar al territorio de su competencia de todos estos servicios. En este sentido, la eventualidad de una mayor injerencia de las Comunidades Autónomas en el ejercicio de las competencias hasta ahora consideradas como municipales y provinciales, no sólo no puede descartarse, sino que ya se está produciendo. Por otra parte, no puede decirse que el constituyente haya pretendido evitar a todo trance dicha injerencia, pues, sin perjuicio de que, en el artículo 137, haya reconocido implícitamente que existen intereses propios de las Comunidades Autónomas, por un lado, y de Municipios y Provincias, por otro, lo cierto es que confiere a aquéllas competencias (artículo 148) sobre las materias más características en las que ejercen las suyas los entes locales. Existe una gran similitud entre la lista de materias que se incluye en ese artículo 148 de la Constitución y la que la Ley de Régimen Local y el mismo Proyecto de Ley de Bases del Régimen Local consideran como materias en las que las Administraciones Locales han de ejercer competencias.

Puesto que no es posible ni operativo que una Ley General de Régimen Local determine, aquí y ahora, las funciones estrictas que a cada Administración corresponden en cada sector de actividad, puesto que esa distribución queda diferida a la legislación sectorial y puesto que esta legislación sectorial va a ser dictada, en buena parte, por las Comunidades Autónomas, las probabilidades de invasión del ámbito competencial de los entes locales son más que medianas. No es imaginable que el legislador realice una distribución horizontal de las funciones entre Comunidades Autónomas y Administración Local, por materias o sectores enteros de la acción pública (salvo excepción que confirma la regla). Por la sencilla razón de que no es factible distinguir claramente cuál es el límite de los intereses locales y de los regionales en relación con la ordenación del territorio, la defensa del medio ambiente, el fomento de la agricultura, la artesanía, la industria o el turismo o la prestación de asistencia social a categorías desprotegidas. Mucho menos si se tiene en cuenta que en el fondo será primordial organizar y realizar todos y los restantes servicios efectivamente, de manera que todos los ciudadanos puedan beneficiarse de ellos y que, en este orden de cosas, la Administración autonómica va a evitar con mayores recursos y medios técnicos y humanos, así como que es ella la que tiene la posibilidad de garantizar un equilibrio interterritorial básico en el ámbito de su competencia. De hecho, la lógica de la separación competencial y la consiguiente libertad de las Corporaciones Locales para crear, organizar y prestar sus servicios, con independencia de cualquier condicionamiento, no llevaría en la práctica más que a la creación de servicios autonómicos paralelos, dado la insuficiencia de la gestión local, a la formulación, por tanto, de potestades indistintas o concurrentes (en el sentido de concurrenciales) entre unas y otras Administraciones y al eterno planteamiento de conflictos entre ellas, tal y como hasta ahora ha venido siendo la regla.

Por lo demás, ni siquiera el principio constitucional de autonomía local se vería conculcado (salvo excepción notoria), ya que dicho principio, según la jurisprudencia,

dencia del Tribunal Constitucional no protege más que un indefinido núcleo competencial de los entes locales, no congela la situación en su manifestación actual y no impide una redistribución de competencias entre unas y otras instancias de la organización territorial del Estado. Pero es que, además, para incidir en aquellos ámbitos de gestión local, no precisan las Comunidades Autónomas, por regla general, de suprimir o asignarse formalmente competencias locales, sino tan sólo de crear servicios propios que, con mayor capacidad, desempeñen las mismas funciones. Por decirlo en términos coloquiales, en la lucha por la preservación estricta de las competencias exclusivas, en el enfrentamiento por ocupar el campo de las funciones públicas, en el intento de rechazar actividades superpuestas o subsidiarias de otras Administraciones superiores y, en especial de la autonómica, llevan los entes locales, Municipios y Diputaciones Provinciales, todas las de perder.

4. Hay que insistir en que, ante esta situación no es una solución válida (como algunos postulan) que en una Ley General de Régimen Local se realice una reserva detallada de competencias exclusivas a los entes locales, al menos, por lo que se refiere a la realización de obras, la creación y mantenimiento de servicios públicos en sentido estricto o el fomento y apoyo al desarrollo de actividades privadas de orden económico, asistencial o cultural (cosa distinta sería, en todo caso, la reserva de ciertas funciones de control de actividades privadas en el ámbito urbano: licencias, permisos, autorizaciones, sanciones). Aparte de que aquello nunca se ha hecho en nuestro país por una Ley general, la historia demuestra sobradamente, aquí como en casi todas partes, que las prescripciones generales poco podrían contra la avalancha de leyes sectoriales cuya lógica propia no es tanto la del respeto a una distribución de competencias preestablecidas como la de la correcta organización de un determinado servicio (sanidad, enseñanza, vivienda...) y la garantía de su prestación al mayor número posible de ciudadanos.

Cierto es que una Ley Básica estatal, si bien no asegura la congelación de un estricto modelo de distribución competencial frente a la legislación sectorial posterior del propio Estado, sí podría al menos imponerse, por su rango y naturaleza, a la legislación —general o sectorial— de desarrollo que dicten las Comunidades Autónomas. Pero esta «congelación» de una determinada situación histórica, aparte de que podría producir numerosos conflictos competenciales entre el Estado y las Comunidades, no tiene mucho sentido, pues podría crear o, mejor dicho, consolidar una situación de carencias prestacionales y de disfunciones en el comportamiento de la organización administrativa en su conjunto.

Hora es ya, por tanto, de superar la arcaica lógica de la separación de competencias y funciones entre unas y otras administraciones territoriales y de poner fin, de una vez por todas, con generosidad y altura de miras, a las continuas luchas, a veces bizantinas, por preservar intangible la propia esfera de actuación y, en consecuencia, de poder.

Las circunstancias de nuestra época imponen, por el contrario, el concurso de las diversas Administraciones e instancias políticas para la satisfacción de las demandas de la población dirigidas al Estado como conjunto de los poderes públicos. Porque, en el fondo, lo que interesa a la ciudadanía no es tanto quién ejerce una competencia o desempeña una tarea, sino que los servicios se presten efectivamente y en mejores condiciones, de acuerdo con las prioridades determinadas democráticamente por la mayoría.

Pues bien, desde este punto de vista las Corporaciones Locales pueden y deben asumir un papel indispensable, de mucho mayor relieve al que han jugado hasta la

fecha. Ante todo por su carácter democrático, en cuanto que constituyen vehículos apropiados para la expresión institucional de las aspiraciones de comunidades territorialmente diferenciadas. Además, como agentes e instancias básicas de la descentralización, con lo que ello supone de aproximar los servicios a la sociedad, poniendo más al alcance de su mano tanto el acceso a los beneficios de la acción administrativa como el conocimiento puntual de los problemas, insuficiencias o dificultades que su gestión comporta. Como tantas veces se ha dicho, las Administraciones Locales son insustituibles en el conocimiento exacto de los problemas, en el contacto directo con el ciudadano, en su capacidad para asumir y defender como propias las reivindicaciones sociales y en afrontar iniciativas para solucionar los problemas cotidianos. Es en base a estas características singulares y no en competencia con las nacionalidades y regiones como la Administración Local debe encontrar su lugar propio al sol del Estado de las Autonomías.

Pero ello exige enterrar finalmente aquella concepción de la autonomía local como mera libertad de acción que nos ha legado la historia, a imitación —distorsionada, por lo demás— de Francia, que no en vano es el país más centralizado del occidente europeo. Exige concebir el autogobierno local, como hoy es común en casi toda Europa, como una palanca de participación democrática de las colectividades locales en la gestión diferenciada de los asuntos públicos. Sólo de esta manera es posible conjugar las necesidades funcionales de la continuidad de los servicios administrativos (y de su generalización) con las no menos importantes derivaciones del principio democrático, del valor superior del pluralismo político, que, también en su aspecto de distribución territorial del poder, nuestra Constitución sanciona y garantiza.

Ahora bien, ello supone hacer hincapié, más que en una exacta y excluyente asignación de competencias específicas a los entes locales —sin perjuicio de que ello pueda y deba hacerse en determinadas materias (sin duda, las menos)— en la importancia de los principios de coordinación y cooperación, así como en las técnicas organizativas y jurídicas que les son inherentes. En definitiva, el problema de la distribución de competencias se traduce en muy buena medida hoy en un problema de relaciones entre diversas Administraciones. Y es precisamente ese capítulo referente a las relaciones interadministrativas y no los preceptos sobre las competencias municipales y provinciales, a ojos de quien escribe, el más innovador y significativo del Proyecto de Ley de Bases del Régimen Local que el Gobierno ha enviado a las Cortes.

5. La citada coordinación y cooperación de actuaciones entre la Administración autonómica y la local parece ser así el único medio posible para impedir primero una duplicidad de servicios en muchas materias y, en último término, la asunción por parte de aquélla de funciones que realizan hoy o que deberían realizar las Corporaciones Locales. Este nuevo variamiento del ámbito competencial de los entes locales se produciría así, más que por una reforma legislativa por la imposición efectiva de la Administración más capaz con atribuciones concurrenciales sobre ciertos sectores de la acción pública (obras públicas, medio ambiente, protección civil, cultura, turismo, deportes, asistencia social, etc.). De hecho, aquel primer paso consistente en duplicar servicios se está produciendo ya en ciertas áreas y en casi todas las Comunidades Autónomas. O inclusive éstas «avanzan» por la vía de autoasignarse la ejecución por subrogación de competencias que hoy son propiamente locales (como es el caso de la inspección y la disciplina urbanísticas). Todo ello, por tanto, sin necesidad de privar formalmente a las Administraciones

Locales de las competencias que la ley les confiere. De hecho, con muy escasas excepciones —lo más notorio de las cuales fue la anulada Ley catalana sobre transferencia urgente y plena de las Diputaciones Provinciales a la Generalidad—, tal privación formal de competencias a los entes locales no se está produciendo en la legislación autonómica. Pero ello no obsta a que se esté produciendo poco a poco un deslizamiento competencial mediante la práctica de la concurrencia de atribuciones, lo que, como ya es sabido, a la larga lleva a la sustitución de unas Administraciones, las locales precisamente, por otras.

El desarrollo de los principios de cooperación y coordinación atenúa e incluso, si alcanza un grado elevado, puede llegar a invertir esta tendencia, pues no supone otra cosa que una colaboración estrecha entre Comunidad Autónoma y entes locales que permite a aquélla alcanzar sus fines sin necesidad de extender su organización. La Comunidad Autónoma se sirve así, en cierta manera, de las Administraciones Locales, pero son estas últimas las que siguen prestando los servicios.

Ahora bien, esta colaboración, entendida en un amplio sentido, este «servirse de» la Administración Local puede ser interpretado de muy diversas maneras y, en consecuencia, producir unos u otros efectos.

Ante todo puede instrumentalizarse a través de la técnica de la delegación de competencias. Esta fórmula, que ya había sido prevista en nuestra legislación histórica de régimen local con escasos resultados, ha intentado resaltarse y elevarse recientemente a esquema normal de cooperación entre Comunidades Autónomas y entes locales. Así se deduce del Informe de la Comisión de Expertos sobre las Autonomías, del Capítulo II de la Ley del Proceso Autonómico, del articulado de la mayor parte de los Estatutos de Autonomía y hasta del Proyecto de Ley de Bases del Régimen Local. No sólo se permite una delegación puntual del ejercicio de algunas competencias, sino que incluso se insinúa o se exhorta (más que se prescribe) a que las Administraciones Locales y, en especial, las Diputaciones Provinciales se constituyan en instancias de gestión ordinaria de los servicios autonómicos, por delegación generalizada.

Sin embargo, a pesar de que algunas Comunidades (Andalucía, Murcia) han aprobado leyes generales en las que se insiste en la técnica delegadora —que son, como ha señalado Clavero, más bien leyes-marco y en buena medida repetitivas de lo que ya se contempla en el ordenamiento estatal—, la verdad es que ni la delegación a los entes locales, salvo en contadas ocasiones, ni mucho menos la gestión ordinaria de los servicios autonómicos por las Diputaciones, se ha cumplido en ningún caso. Y no parece probable que se vaya a cumplir en una medida mínimamente relevante. De hecho, las Comunidades Autónomas han heredado parte de la Administración periférica del Estado, que hoy ya es Administración periférica de cada Comunidad y no se observa una tendencia definida a la transferencia de esos órganos periféricos a Diputaciones y Ayuntamientos.

Al igual que ocurriera en Italia, donde la delegación como forma normal de gestión de los servicios no centrales de las Regiones se contempla incluso en la Constitución, en España esta fórmula parece encaminada al fracaso. En nuestro país no existe tradición ni se comprenden bien en general las técnicas del llamado «federalismo de ejecución» y no va a ser nada fácil, antes al contrario, que cale en la conciencia social y en la clase política una concepción de los entes locales como «Administración indirecta» (al menos en parte) del Estado o de las Comunidades Autónomas.

Pero es que, además, la delegación supone en la práctica subordinar casi por

entero la Administración Local a la autonómica, integrar a aquélla en cierto modo y aunque con matices en la estructura jerárquica de una organización administrativa distinta y superior, que ha de imponer condiciones detalladas y multiplicar inspecciones y controles para asegurar el buen funcionamiento de los servicios transferidos. Así, las delegaciones de competencias, de las que sigue siendo titular la Comunidad Autónoma no se producen no sólo por desconfianza del gobierno regional hacia los entes locales —sean o no de su misma mayoría política—, sino también porque las mismas autoridades locales no consenten verse situadas, ni siquiera parcialmente, en la órbita jerárquica de un poder ajeno.

6. Desde una perspectiva más realista, son otras las formas de cooperación y coordinación que pueden permitir una mayor garantía del ámbito competencial de las Corporaciones Locales sin perjuicio de la legítima acción ordenadora, prestadora y equilibradora de las Comunidades Autónomas. De ellas, afortunadamente, se hace eco el Proyecto de Ley de Bases en el Capítulo II, del Título V, quizá el más innovativo en su conjunto y el de mayor trascendencia de todo el texto.

Se trata de formas menos rígidas y más convencionales que las que normalmente se han puesto en práctica en nuestro Derecho. En especial, el método de la programación y la planificación sectorial, formulada por los órganos políticos de las Comunidades Autónomas, que vinculan la acción de los entes locales en los respectivos sectores de la acción pública, pero dejando en su favor un cierto margen de discrecionalidad para la concreción y aplicación de los planes y programas. En segundo lugar, los instrumentos contractuales (convenios, acuerdos, conciertos, consorcios) que permitan adoptar líneas de actuación concurrentes a un mismo fin, mediante la aportación de recursos y medios técnicos por parte de ambos niveles de administración. En tercer lugar, aunque ello no se diga expresamente (pero se puede entender implícitamente incluido) en el Proyecto de Ley, las técnicas de las subvenciones condicionadas y otras fórmulas semejantes de asistencia y cooperación, que aumentan la capacidad de gasto de las Corporaciones Locales y permiten extender su acción, asegurando en alguna medida sus resultados. Por último, como contrapartida a esto que puede entenderse como una nueva «invasión» de la esfera propia de los entes locales, la participación, en ocasiones obligatoria, de los representantes locales, en la formulación de los planes y programas autonómicos que les afecten, bien en el curso del procedimiento de aprobación, bien a través de órganos consultivos de representación.

Es precisamente el desarrollo de estos instrumentos el que más puede servir a frenar el centralismo regional y a realzar la función general que ha de corresponder a las Administraciones Locales en el Estado de las Autonomías.

Se dirá, sin duda por muchos, que esas técnicas, lejos de contribuir a reforzar el peso de las entidades locales en el conjunto de las instituciones públicas no son sino nuevos caballos de Troya en detrimento de la autonomía local. Desde luego es evidente que pueden ser utilizadas, moduladas, interpretadas, reguladas, aplicadas de muy distinta manera, en un sentido más centralizador o descentralizador, con una intención más asistencial o compulsiva. Habrá que estar muy atento a las manifestaciones que adopten en cada legislación territorial y, por supuesto, indagar sus posibilidades, sus características y sus límites. Pero lo cierto es que prácticamente en todas las Comunidades Autónomas la legislación sectorial está haciendo uso de estas técnicas (a veces, incluso, la legislación general, como, por ejemplo, la Ley valenciana de coordinación de las Diputaciones Provinciales). El futuro de nuestro

régimen local pasa indudablemente por ellas, de manera semejante a lo que ya ocurre en la mayor parte de los Estados europeos.

Pero es que además, aquella posición de principio considera los instrumentos de programación, de subvención, de coordinación como el signo de la nueva centralización de nuestros tiempos, sólo puede sostenerse por quienes siguen analizando el problema de la autonomía local como un problema de libertad, de garantía de una esfera de acción libre de toda injerencia y nada más que eso.

Con independencia de las dudas que puede plantear, desde un punto de vista dogmático la aplicación a las Corporaciones Locales —que son Administraciones públicas, que forman parte, diferenciada eso sí, de la Administración pública en su conjunto— de un esquema de relaciones jurídicas típico de las libertades internacionales, júzguese, sin embargo, el papel a que se ven reducidas esas Corporaciones en los Estados en que, como Francia, o Italia, o España, dicha concepción de la autonomía ha perdurado hasta nuestros días.

Afirmar, por el contrario, que el autogobierno local es una fórmula institucional de participación de las comunidades locales en la gestión de los asuntos públicos, a través de sus representantes, no sólo es conforme a la Constitución —como se deduce de la jurisprudencia constitucional, desde la Sentencia de 2 de febrero de 1981—, sino que es también una aproximación realista a la situación actual. Que ello supone admitir que la autonomía de los entes locales es no subordinada pero sí cualitativamente inferior a las de las Comunidades Autónomas no es sino una evidencia que el propio Tribunal Constitucional ha confirmado (Sentencia de 23 de diciembre de 1982). Salvo que se quiera insistir en una confrontación permanente entre ambos poderes y sin perjuicio de la capacidad de decisión de las autoridades locales, alentar y definir las fórmulas de cooperación y coordinación parece la única vía aceptable de solución a la crisis actual del gobierno local. En este sentido queda, no obstante, un largo camino por recorrer y se abre un extenso espacio, poco trabajado, a la investigación jurídica.

El primer aspecto que debe tenerse en cuenta es el de la estructura de los gastos. En el caso de los Estados Unidos, la educación es financiada principalmente a través de los impuestos locales, estatales y federales. En el caso de España, la financiación es principalmente estatal, con aportaciones de las comunidades autónomas y los ayuntamientos.

En cuanto a la estructura de los gastos, en los Estados Unidos se observa una mayor proporción de gastos en personal docente y en materiales, mientras que en España se observa una mayor proporción de gastos en infraestructuras y en otros recursos humanos.

El segundo aspecto que debe tenerse en cuenta es el de la eficiencia. En el caso de los Estados Unidos, se observa una mayor eficiencia en el uso de los recursos, lo que se refleja en una mayor proporción de gastos en personal docente y en materiales.

En cuanto a la eficiencia, en España se observa una menor eficiencia en el uso de los recursos, lo que se refleja en una menor proporción de gastos en personal docente y en materiales.

El tercer aspecto que debe tenerse en cuenta es el de la equidad. En el caso de los Estados Unidos, se observa una mayor equidad en el acceso a la educación, lo que se refleja en una mayor proporción de gastos en personal docente y en materiales.

En cuanto a la equidad, en España se observa una menor equidad en el acceso a la educación, lo que se refleja en una menor proporción de gastos en personal docente y en materiales.

El cuarto aspecto que debe tenerse en cuenta es el de la calidad. En el caso de los Estados Unidos, se observa una mayor calidad en la educación, lo que se refleja en una mayor proporción de gastos en personal docente y en materiales.

En cuanto a la calidad, en España se observa una menor calidad en la educación, lo que se refleja en una menor proporción de gastos en personal docente y en materiales.

El problema de la financiación de la educación es uno de los más importantes que se plantea en el momento actual. La financiación de la educación es esencial para garantizar el acceso a la educación de todos los ciudadanos.

Se debe tener en cuenta que, en el momento actual, la financiación de la educación es insuficiente para garantizar el acceso a la educación de todos los ciudadanos. Por lo tanto, es necesario encontrar nuevas fuentes de financiación para la educación.

Una de las opciones que se plantea es la de aumentar los impuestos locales, estatales y federales. Otra opción es la de reducir los gastos en otros sectores de la economía.

En cualquier caso, es necesario que el Estado de los Angeles tome medidas para garantizar el acceso a la educación de todos los ciudadanos.

Comunidad Autónoma y Corporaciones Locales en Galicia: análisis de una experiencia

por Joaquín Álvarez Corbacho

I. INTRODUCCION

El objeto de la presente comunicación es intentar demostrar cómo existen poderosas razones económicas y jurídicas dentro de la Comunidad Autónoma gallega que debieran, en buena lógica, impulsar hacia una intensa y permanente coordinación y programación concertada de la actividad financiera en sus tres niveles de Administraciones Públicas (Comunidad Autónoma, Diputaciones y Ayuntamientos), con independencia, claro está, de la también necesaria e imperativa coordinación de la actividad económico-administrativa estatal y autonómica¹. Frente a estas necesidades teóricas de programación y colaboración institucional, nos encontramos ahora en Galicia con una experiencia presupuestaria derivada del funcionamiento autonómico, que si bien es todavía corta en el tiempo, ofrece ya aspectos sustanciosos que son merecedores de reflexión y de mayores atenciones analíticas.

Esta demanda urgente que proclamamos de coordinación y programación concertada de la actividad económico-financiera de las Administraciones Públicas gallegas, la vamos a contextualizar dentro de dos coordenadas que a nuestro juicio son importantes y ajustadas al vigente marco constitucional: a) el mantenimiento del máximo respeto a la autonomía de las Corporaciones Locales, sin perjuicio de los posibles desacuerdos políticos en cuanto al deslinde de competencias y funciones que próximamente tendrán las Diputaciones provinciales, y b) la necesidad de contar con una planificación económica elaborada por la propia Comunidad Autónoma.

Aunque este trabajo se centra en lo que está ocurriendo dentro de una nacionalidad histórica de rasgos tan singulares y definidos como es Galicia, pensamos que también puede proyectar alguna utilidad para otras Comunidades Autónomas, sobre todo para aquellas más desvalidas económicamente, dada la similitud de los problemas financieros analizados y, sobre todo, por la incidencia de una estructura normativa que mayoritariamente es común a todas ellas.

¹ Como se sabe, la necesaria coordinación entre las Administraciones central y autonómica se deriva del propio mandato constitucional (arts. 131 y 156) y constituye además uno de los principios básicos que inspiran la LOFCA (arts. 1º, 3º y 18).

II. LAS EXIGENCIAS TEORICAS DE COLABORACION INSTITUCIONAL

Decimos que es evidente la existencia de razones poderosas y variadas para establecer y justificar un proceso permanente de coordinación financiera y de programación concertada entre los distintos niveles de la Administración territorial —a fin de poder lograr mejor sus objetivos prioritarios de prestación de servicios públicos— en base a los siguientes argumentos que expondremos a continuación.

1º) En primer lugar, la propia racionalidad y eficacia económica de las inversiones públicas protagonizadas por los diversos entes territoriales exige a la vez una intensa colaboración institucional y una elaboración y programación conjunta y aceptada en lo que respecta a inversiones específicas en infraestructuras urbanas y en equipamientos sociales². Naturalmente, no es muy lógico y deseable que las distintas Administraciones de ámbito local estén diseñando y ejecutando de un modo aislado este tipo de proyectos y actividades, cuando todas ellas pretenden conseguir unos mismos objetivos que además son comunes a los propios contribuyentes.

Por otro lado, y en lo que atañe concretamente a Galicia, observamos también cómo la ley reguladora del Estatuto de Autonomía impone a la Xunta la *obligación formal* de coordinar las actividades de las Diputaciones provinciales en todo aquello que afecte directamente al *interés general* de la Comunidad Autónoma (Disposición Adicional Tercera). Es decir, que en Galicia existe además un mandato estatutario que refuerza legalmente esta necesaria coordinación de la actividad financiera que aquí defendemos.

Sin embargo, podemos anticipar ya que la política presupuestaria de las instituciones gallegas no está respondiendo básicamente a esta necesidad financiera tan lógica como de obligado cumplimiento. A modo de ejemplo podemos indicar que si algunos Ayuntamientos se esfuerzan cada año por crear, mejorar o ampliar unos servicios tan fundamentales para el bienestar colectivo como son los de abastecimiento, saneamiento y depuración de las aguas residuales, también las Diputaciones disponen de recursos en sus Planes Provinciales de Obras y Servicios, así como otros ingresos procedentes del canon energético³, que tienen o pueden tener la misma finalidad teórica que las anteriores inversiones municipales. Pero es que además la Comunidad Autónoma también viene presupuestando programas específicos de obras con el mismo objetivo y disponen, adicionalmente, de importantes recursos integrados en el Fondo de Compensación Interterritorial con idénticos o parecidos propósitos. Los ejemplos podrían multiplicarse. Y, sin embargo, todas estas inversiones públicas no se jerarquizan y coordinan salvo casos muy aislados y puntuales. No se analizan las posibles minimización de los costes unitarios ni se pretende una cierta homogeneización en la cantidad y calidad de los outputs. En realidad, desconocemos si el gobierno de Galicia llegó tan siquiera a preocuparse de inventariar y estudiar, con rigor y amplitud, cuáles son las

² Sobre la idea de un federalismo cooperativo, véase G. F. SAWER, *Modern Federalism*, CA. Watts, Londres, 1969. También, W. E. OATES, *Federalismo Fiscal*, Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid, 1977.

³ Véase nuestro trabajo, «El canon que grava la producción de energía eléctrica v. la autonomía financiera de Galicia», en *Presupuesto y Gasto Público*, nº 13, 1982.

situaciones específicas y los problemas económico-financieros más acuciantes que están padeciendo hoy las Corporaciones Locales gallegas.

2º) En segundo lugar, el propio atraso económico y la marginación política y cultural de Galicia debiera constituir a nuestro juicio otro estímulo adicional de colaboración de sus Administraciones territoriales —a fin de aunar esfuerzos inversores planificados y discutidos democráticamente— y afrontar así, cuando menos, la realización de un número determinado de servicios públicos que son tan urgentes como fundamentales. Pero ya indicamos que no se aprecia una mínima voluntad política que intente institucionalizar un proceso sólido y permanente de negociación y coordinación con las Corporaciones Locales, ni tan siquiera entre aquellas entidades que están gobernadas por una misma ideología. Históricamente la discriminación de las inversiones públicas en infraestructuras y servicios es un hecho perfectamente constatable en Galicia⁴, y en la actualidad los déficit y las carencias materiales y humanas asociadas a los mismos no dejan de ser un factor de denuncia habitual ante el gobierno del Estado y en general ante la opinión pública⁵. Pero sería ingenuo olvidarse que en la vida política y económica de las instituciones públicas descentralizadas operan, si cabe con mayor intensidad, elementos diversos que reflejan las estructuras singularizadas del poder local, el grado de madurez y de organización de la sociedad civil, las relaciones de clientela, los fenómenos del caciquismo, de los «notables locales» o del «political broker», que tanto monta⁶. Que detrás del discurso más o menos racionalizador y de los principios jurídicos ordenadores, existen realmente prácticas y conflictos sociales que pueden desvirtuarlos o anularlos por completo, al margen, claro está, de sus posibilidades teóricas o de la autonomía relativa del Estado⁷.

3º) Un tercer factor que en nuestra opinión también debiera impulsar la colaboración entre la Comunidad Autónoma y los Ayuntamientos gallegos, sobre todo hacia aquéllos de dimensión mediana o pequeña, es aquel que hace referencia a la necesidad de ayudas técnicas y financieras que estos últimos tienen en materia de gestión tributaria, presupuestos y condiciones de endeudamiento. El objetivo final sería, en este caso, poder incidir en la cuantía y dinámica de la tasa de ahorro local al configurar la misma una de las variables estratégicas para materializar cualquier política significativa de inversiones municipales⁸.

En efecto, consideramos que las instituciones autonómicas pueden y deben preocuparse de todas estas cuestiones a través de diferentes líneas de actuación. Desde mantener una actividad colaboradora para confeccionar, depurar y actualizar los catastros afectos a las Contribuciones Territoriales, hasta el favorecimiento sistemático de la cualificación profesional de los funcionarios locales. Desde la

⁴ Para una historia reciente, X. ALVAREZ CORBACHO, «A inversión pública en Galicia 1975-1979. Unha análise institucional e sectorializada», en la revista *Economía e Sociedade*, nº 1, 1984.

⁵ Véanse, por ejemplo, los informes recientes del Insalud sobre la situación subdesarrollada de la asistencia sanitaria gallega (*Noticias Médicas*, 7-XI-84) o el elaborado por la Universidad de Santiago de Compostela denunciando la precariedad de sus medios personales y financieros (*La Voz de Galicia*, 5-IX-84).

⁶ Véanse, P. GREMION, *Le pouvoir périphérique*, Seuil, París, 1976; S. TARROW, *Between center and periphery*, Yale University Press, New Haven, 1977.

⁷ Sobre el concepto de autonomía relativa del Estado, véase el reciente trabajo de R. MILIBAND, «State power and class interests», en *New Left Review*, marzo-abril 1983 (existe traducción al castellano en la revista *Zona Abierta*, nº 30, 1984).

⁸ La importancia de mejorar la tasa de ahorro local viene determinada tanto por la insuficiencia financiera que caracteriza históricamente a la Hacienda local, como por la inadecuación de su sistema tributario a la realidad económica de los municipios rurales. Sobre estos aspectos véanse las interesantes medidas adoptadas en el *Plan Económico de Andalucía 1984-1986*, Junta de Andalucía, diciembre 1983.

aplicación de una gama de ayudas técnicas para el logro de una gestión presupuestaria eficaz y para la introducción gradual de los presupuestos por programas, hasta la consecución de una programación comarcal o sectorial orientada a minimizar los costes unitarios de ciertos servicios públicos. Desde el diseño de una serie de actuaciones selectivas encaminadas a incidir favorablemente en las cargas financieras de los municipios (por ejemplo, a través de una bonificación de los tipos de interés), potenciando los sistemas de concierto entre la Xunta y las entidades financieras que operan en Galicia, hasta suministrar una información constante y fluida sobre las ofertas y posibilidades otorgadas por el Banco de Crédito Local, etc.

4º) Finalmente, existen también otros motivos de naturaleza jurídica que fomentan la coordinación institucional y que se derivan de la capacidad de tutela financiera que las Comunidades Autónomas ejercen sobre las Corporaciones Locales. Y ello, en primer lugar, porque el ejercicio de la tutela financiera está muy estrechamente vinculado al propio concepto de autonomía presupuestaria y fiscal de las entidades locales. El Estatuto de Galicia regula tal competencia en su artículo 49.1 —con idéntica formulación que el catalán— y su contenido está en relación directa con las facultades estatutarias sobre el régimen local y con el desarrollo que en este sentido haga la legislación autonómica posterior. Sin embargo, hay que decir también que el deslinde de estas competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas aparece todavía poco preciso y es fuente, lógicamente, de abundantes conflictos⁹.

Además de propiciar un control administrativo que entendemos debería reducirse tan sólo a comprobar la legalidad de los actos financieros de las Corporaciones Locales¹⁰, la tutela financiera está siendo entendida por el gobierno gallego, al menos formalmente, de un modo más amplio y probablemente singular, puesto que alcanza incluso ámbitos de coordinación de esas mismas entidades locales en lo que afecta, entre otros, a la prestación de un nivel mínimo de servicios públicos fundamentales¹¹.

Pero pasemos ya a estudiar las cifras presupuestadas concretamente por la Comunidad gallega durante estos cuatro primeros años de andadura autonómica.

III. LAS CORPORACIONES LOCALES DE GALICIA ANTE LOS PRESUPUESTOS DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA

El cuadro nº 1 trata de ofrecer una primera panorámica temporal de aquellas partidas propuestas por las distintas Consellerías del gobierno gallego, que tuvieron o tienen una incidencia directa en la actividad financiera de los entes locales. Lógicamente, no vamos a considerar aquí aquellas transferencias corrientes que reciben las Corporaciones Locales del Estado (Fondo Nacional de Cooperación Municipal), y que en la actualidad se canalizan a través de la Comunidad Autónoma. Tal cantidad de recursos representan hoy, estrictamente hablando, una

⁹ Véanse las sentencias del Tribunal Constitucional del día 28 de junio de 1983, sobre los conflictos nº 118/82 y nº 237/82, que afectan a competencias sobre avales y a la autorización de operaciones de crédito.

¹⁰ Véase A. ROVIRA MOLA, «La coordinación de la gestión tributaria ante la autonomía financiera municipal», en *Autonomía y Financiación de las Haciendas Municipales*, I.E.F. Madrid, 1982.

¹¹ Al menos así lo indicaba el art. 18.4 del proyecto de ley de Organización Territorial de Galicia, hoy retirado del Parlamento gallego. Véase *Boletín Oficial del Parlamento de Galicia*, nº 188, diciembre 1983.

CUADRO 1
PRESUPUESTOS AUTONOMICOS Y CORPORACIONES LOCALES 1982-1985
(en millones de pesetas)

	TRANSFERENCIAS CORRIENTES					TRANSFERENCIAS DE CAPITAL					INVERSIONES DIRECTAS			TOTAL
	82	83	84	85	82	83	84	85	82	83	84	85		
1. Ordenación Territorio.	—	—	—	—	—	—	—	70	558,4	607,9	1.281,6	225,5	2.743,4	
2. Turismo, Juv. Deportes.	—	—	24,6	12,0	—	—	350,8	208,6	(—)	(607,9)	(942,2)	(225,5)	(1.775,6)	
3. Trabajo y Seg. Social .	—	12,3	72,5	—	—	—	39,7	117,0	—	—	—	—	596,1	
4. Agricultura y Pesca . .	—	0,5	0,5	—	—	—	37,2	100,5	—	—	—	—	241,6	
5. Educación y Cultura . .	—	—	30,2	28,6	—	—	—	10,0	—	—	—	—	148,8	
6. Presidencia	—	—	15,0	5,0	—	—	—	—	—	—	—	64,4	58,8	
7. Sanidad y Consumo . .	—	—	10,4	*	—	—	—	—	—	—	—	—	84,4	
8. Economía y Hacienda .	*	*	*	*	—	—	—	60,0	—	—	—	—	10,4	
TOTAL	—	12,8	153,3	45,6	—	76,9	568,4	348,6	558,4	607,9	1.281,6	289,9	3.943,5	
													(2.975,7)	

(*) No se contabilizan las transferencias corrientes a las Corporaciones Locales.

FUENTE: Elaboración propia y Presupuestos de la Comunidad Autónoma.

mera anotación contable dentro de la Consellería de Economía y Hacienda, sin que exista de momento ninguna posibilidad de alterar los criterios reguladores que distribuyen esas transferencias entre Ayuntamientos y Diputaciones.

Las consignaciones presupuestarias que se ofrecen están seleccionadas con base a tres criterios que nos parecen verdaderamente importantes: 1) por reflejarlo así, de un modo explícito, los propios presupuestos autonómicos; 2) por tener una financiación que afectaba a recursos de libre disposición de la Comunidad Autónoma, y 3) porque inciden mayoritariamente, sobre todo las inversiones directas, en infraestructuras y servicios urbanísticos que son de estricta y tradicional competencia municipal. Por el contrario, no se consideran las inversiones en puertos, viviendas, centros escolares y de salud, residencias de jubilados, etc., porque, si bien todas ellas tienen una inevitable localización municipal, responden más a una actividad autónoma de las propias consellerías que a procesos de coordinación y colaboración institucional.

Contemplado en su conjunto, se observa cómo los vínculos formales del presupuesto de la Comunidad Autónoma con respecto a las Corporaciones Locales estuvo reducido básicamente a los siguientes aspectos. Un importante protagonismo inversor por parte de la Consellería de Ordenación del Territorio, que dispuso del 60 por 100 del total de los créditos considerados, seguida a bastante distancia por la Consellería de Turismo, Juventud y Deporte, que maneja el 20 por 100 de esos recursos de forma diferenciada a través de transferencias de capital. Otros créditos recientes tienen, en cambio, un contenido más bien cualitativo. Nos referimos principalmente a los 15 millones de pesetas que Presidencia destina a promocionar y subvencionar una Federación Gallega de Municipios, o los 60 millones que la Consellería de Economía y Hacienda consigna por primera vez para 1985 a fin de bonificar los tipos de interés asociados al endeudamiento municipal.

Por su importancia relativa e incidencia en el bienestar colectivo, vamos a detenernos ahora en el análisis de las inversiones directas realizadas por la Consellería de Ordenación del Territorio en los Ayuntamientos gallegos durante el actual mandato político. Estamos convencidos que una reflexión y estudio de tales inversiones no sólo resulta de sumo interés político y económico para apreciar en buena medida cuál es el grado de sensibilidad municipalista del Gobierno de Galicia, sino sobre todo para comprobar qué métodos y procedimientos están siendo empleados a la hora de materializar unas relaciones institucionales tan delicadas como éstas.

En 1982, la citada Consellería de Ordenación del Territorio efectuaba un conjunto de obras en municipios que presupuestariamente estaban integradas en un teórico «Fondo de Lucha contra el Paro», cuya cifra global de recursos era de 558 millones de pesetas. La distribución territorial que tuvieron esos recursos mostró con claridad que las motivaciones reales del Fondo no tenían mucho que ver con la cuantía y distribución municipal del paro gallego. Las elecciones locales estaban muy cerca y pensamos que primó la búsqueda de un fácil clientelismo político. Los resultados finales no pueden ser más elocuentes: los municipios cuyo gobierno coincidía políticamente con la Xunta de Galicia recibieron el 32 por 100 de los recursos, para atender tan sólo el 3,7 por 100 del paro registrado en Galicia, mientras que tan sólo un reducido número de municipios que votaron izquierda se beneficiaron escasamente del 5,1 por 100 de ese Fondo y registraban prácticamente un paro similar (2,5 por 100).

La importancia de estas comparaciones viene dada básicamente porque los

gobiernos municipales de Alianza Popular abarcaban en 1982 el 6,3 por 100 de la población gallega, frente al 29,5 por 100 de esa misma población que estaba gobernada por diferentes partidos políticos de izquierda en sus respectivos municipios¹².

Además de lo que se acaba de decir, añadiremos que la información presupuestaria para 1983 fue muy poco explícita en lo que hace referencia a este punto concreto. Había una partida llamada «Plan de Obras Públicas», a desarrollar por la propia Consejería de Ordenación del Territorio, que alcanzaba los 445 millones de pesetas de libre disposición, pero se desconocía qué tipo de obras concretas se querían realizar y cuáles eran los municipios beneficiados. Fue a través de una pregunta parlamentaria como se conoció, muy posteriormente, que la cantidad destinada a obras municipales era tan sólo de 49,5 millones de pesetas y también que dichos proyectos de inversión se complementaron y ampliaron en 1984.

Por el contrario, la información contenida en los presupuestos de 1984 mejoró ostensiblemente, pudiéndose efectuar ya una correspondencia más inmediata entre el gasto de inversión en obras y servicios y los distintos gobiernos municipales afectados (cuadro nº 2). La inversión aumentó en 346,2 millones de pesetas, a la que hay que sumar los 596 millones de la Ley 8/84¹³ que distribuye los casi 12 000 millones de pesetas recibidos por la Comunidad Autónoma ante la insuficiente valoración de las transferencias asumidas, alcanzando todo ello un total de 942,2 millones. La diferencia existente con respecto a los 1 281,6 millones de pesetas expresados en el cuadro nº 1, se debe a que tampoco en 1983 se logró gastar la totalidad de los recursos integrados en el Fondo de lucha contra el paro, por lo que tuvieron que incluirse de nuevo en el presupuesto de 1984. En términos agregados, todas estas consignaciones para inversiones directas alcanzaron la cifra de 1 550,1 millones hasta 1984, o la cantidad de 1 775,6 millones cuando se consideran los créditos del presupuesto para 1985 actualmente en trámite parlamentario.

Pero antes de nada nos interesa conocer cuál fue la relación existente entre la población gallega y las ideologías políticas de los gobiernos municipales constituidos después de las elecciones locales de mayo de 1983 (cuadro nº 3). Como es fácil apreciar, el PSOE pasó a ser el partido político que gobierna municipalmente a más ciudadanos de Galicia (el 36,7 por 100 de los mismos), seguido por la Coalición Popular (34 por 100) y, a más distancia, por Coalición Galega (14,1 por 100). El importante número de gallegos gobernados en principio por las llamadas candidaturas independientes (12 por 100, tiene en gran parte su explicación en la crisis y desaparición de la UCD y por la voluntad política de la mayoría de sus antiguos afiliados, que ostentaban cargos públicos, en querer permanecer en ellos. Los otros partidos políticos (nacionalistas y comunistas, sobre todo), tienen ya una representación poblacional bastante inferior.

Si estas comparaciones se hacen con base en la jurisdicción provincial, las cifras que obtenemos nos muestran también resultados sugerentes. Tres expresiones políticas resultan claramente dominantes en otras tres provincias gallegas, El PSOE es mayoritario en La Coruña, AP-PDP-UL lo es en Lugo y Coalición Galega es vencedora en la provincia de Orense. En la provincia de Pontevedra comparten la

¹² Un estudio más detenido sobre este punto puede encontrarse en nuestro trabajo «Presupuestos Autonómicos y Propuesta Reformadora del Estatuto Gallego», en *Papeles de Economía Española* (próxima publicación). También véase Ceferino DÍAZ y Pedro RUIZ, «Os presupostos da Comunidade Autónoma e o paro en Galicia», ponencia presentada en *I Encontro da Área de Ciencias Económicas* del Seminario de Estudos Galegos, mayo 1984.

¹³ Ley 8/84 aprobada por el Parlamento de Galicia.

CUADRO 2
DISTRIBUCION MUNICIPAL DE LAS INVERSIONES DIRECTAS, 1983-84
 (en millones de pesetas)

Término Municipal	AP-PDP-UL	PSOE	CG	INDEP.	TOTAL
LA CORUÑA					
Ames.....	18,4	—	—	—	18,4
Cabanas.....	—	1,1	—	—	1,1
Carballo.....	1,7	—	—	—	1,7
Camarifias.....	—	15,7	—	—	15,7
Coruña.....	—	2,9	—	—	2,9
Cedeira.....	78,4	—	—	—	78,4
Cerceda.....	1,5	—	—	—	1,5
Coristanco.....	3,8	—	—	—	3,8
Finisterre.....	2,6	—	—	—	2,6
Melide.....	24,3	—	—	—	24,3
Miño.....	9,3	—	—	—	9,3
Muxia.....	3,4	—	—	—	3,4
Noia.....	—	6,3	—	—	6,3
Ortigueira.....	—	—	—	15,0	15,0
Pontevedra.....	9,7	—	—	—	9,7
Ribeira.....	—	6,7	—	—	6,7
Sada.....	25,8	—	—	—	25,8
Santiago.....	—	7,5	—	—	7,5
Sobrado.....	—	2,6	—	—	2,6
Val do Dubra.....	—	8,8	—	—	8,8
Vilasantar.....	8,1	—	—	—	8,1
Total.....	187,0	51,6	—	15,0	253,6
LUGO					
Castro de Rei.....	4,8	—	—	—	4,8
Cospeito.....	4,5	—	—	—	4,5
Meira.....	22,0	—	—	—	22,0
Mondoñedo.....	4,4	—	—	—	4,4
Palas de Rei.....	9,9	—	—	—	9,9
Pantón.....	—	—	4,9	—	4,9
Pastoriza.....	6,4	—	—	—	6,4
Puebla de Brollón.....	—	—	—	3,0	3,0
Taboada.....	2,0	—	—	—	2,0
Xove.....	80,0	—	—	—	80,0
Total.....	134,0	—	4,9	3,0	141,9

CUADRO 2
(Continuación)

Término Municipal	AP-PDP-UL	PSOE	CG	INDEP.	TOTAL
ORENSE					
Allariz	6,9	—	—	—	6,9
Bande	6,3	—	—	—	6,3
Baños de Molgas	9,9	—	—	—	9,9
Barco de Valdeorras.....	9,9	—	—	—	9,9
Cortegada.....	7,5	—	—	—	7,5
Coles	—	1,9	—	—	1,9
Leiro	—	—	14,8	—	14,8
Maceda.....	—	—	8,0	—	8,0
Melón	—	2,3	—	—	2,3
Montederramo	6,2	—	—	—	6,2
Ourense	80,8	—	—	—	80,8
Oimbra	—	—	4,6	—	4,6
Padrenda	1,0	—	—	—	1,0
Petín	1,0	—	—	—	1,0
San Cristóbal	—	—	5,0	—	5,0
Trives	—	3,7	—	—	3,7
Toén	2,6	—	—	—	2,6
Verín	—	—	100,0	—	100,0
Vilamartín	—	—	3,1	—	3,1
Xinzo de Limia	—	—	2,1	—	2,1
Total	132,1	7,9	137,6	—	277,6
PONTEVEDRA					
Baiona.....	—	—	—	19,8	19,8
Barro	9,8	—	—	—	9,8
Caldas de Reis.....	—	2,0	—	—	2,0
A Estrada.....	18,8	—	—	—	18,8
Forcarei	18,7	—	—	—	18,7
O Grove	36,1	—	—	—	36,1
Lalín	22,0	—	—	—	22,0
Porriño	12,0	—	—	—	12,0
Redondela	—	2,2	—	—	2,2
Salceda de Caselas	54,0	—	—	—	54,0
Salvaterra	—	—	—	9,1	9,1
Vila de Cruces	—	—	—	16,4	16,4
Vilagarcía.....	43,0	—	—	—	43,0
Vilanova	3,0	—	—	—	3,0
Total	217,4	4,2	—	45,3	266,9
TOTAL GALICIA.....	668,9	63,9	142,6	63,4	938,8
(%)	71,2	6,8	15,2	6,7	100,0

CUADRO 3
RELACION ENTRE GOBIERNOS MUNICIPALES Y HABITANTES DE GALICIA. MAYO DE 1983

Provincia	AP-PDP-UL	%	P SOE	%	CG	%	Indep.	%	Otros	%	Total
La Coruña.....	252.741	23,1	611.901	56,0	35.438	3,2	149.249	13,6	43.792	4,0	1.093.121
Lugo.....	223.107	55,0	60.294	14,9	109.664	27,0	9.042	2,2	3.258	0,8	405.365
Orense.....	147.243	34,2	32.641	7,6	237.074	55,1	5.118	1,1	8.073	1,9	430.159
Pontevedra.....	334.681	37,9	328.642	37,2	15.076	1,7	173.905	19,7	30.963	3,5	883.267
GALICIA.....	957.772	34,0	1.033.478	36,7	397.262	14,1	337.314	12,0	86.086	3,1	2.811.912

FUENTE: Elaboración propia.

hegemonía la Coalición Popular y los socialistas; si bien, existe una presencia nada desdeñable de gobiernos municipales integrados por candidaturas independientes que, a su vez, motivan actuaciones diversas en la Xunta de Galicia como veremos a continuación.

A la vista de los resultados obtenidos, y teniendo en cuenta la proyección electoral sintetizada parcialmente en el cuadro nº 2, podemos derivar ya algunas conclusiones de interés que expondremos a continuación:

a) Si tenemos en cuenta que de los 312 municipios existentes en Galicia, la Coalición Popular gobierna en el 36 por 100 de los mismos, seguida de Coalición Galega y el PSOE con el 28 por 100 y el 18 por 100, respectivamente, se puede advertir ya una primera y bien poco justificable discriminación en el reparto de esos recursos, puesto que de los 65 municipios beneficiados por las inversiones a que hacemos referencia, 39 pertenecen al partido que sostiene a la Xunta de Galicia (60 por 100), 13 al PSOE (20 por 100) y tan sólo 8 son gobernados por Coalición Galega (12 por 100).

b) Pero las comparaciones más interesantes son las que relacionan a los distintos municipios entre sí a través de las cantidades invertidas y de los habitantes beneficiados. En este sentido, también es fácil apreciar un permanente favoritismo inversor y una visión crónicamente clientelar de la política autonómica. Como ejemplo más evidente citaremos al conjunto de los municipios gobernados por el PSOE, que, teniendo la mayoría relativa de la población gallega, reciben tan sólo el 6,8 por 100 del total invertido, en contraste con el 71 por 100 de las inversiones destinadas a favorecer a los municipios gobernados por la Coalición Popular. En términos provinciales, esta distribución es todavía más desigual entre los diversos municipios, si exceptuamos el caso de la provincia de Orense (cuadro nº 4).

c) Partiendo, pues, de la hipótesis bastante aceptable de que el 71 por 100 de las inversiones consideradas están motivadas básicamente por afinidades ideológicas, pensamos también que existen también otras cantidades importantes que se mueven por una política interesada de permanente captación clientelar ejercida por la Consellería. Nos estamos refiriendo a los 100 millones de pesetas destinados al municipio de Verín, de tradicional raigambre aliancista, o a los 60 millones que se reparten los municipios de Salvaterra, Ortigueira, Baiona y Vila de Cruces. Desde luego ejercer el altruismo con dinero ajeno parece que está ofreciendo una rentabilidad política nada desdeñable. Ahí están los ejemplos de los anteriores alcaldes «independientes» de Forcarei, Cerdedo, Creciente, O Grove, Ponceserures y Vilanova de Arousa, recientemente ingresados en las filas de Alianza Popular. Si sumásemos ahora estos nuevos 160 millones de pesetas a los 669 distribuidos ya en municipio del Grupo Popular, el porcentaje de las inversiones que aparecen motivadas por criterios políticos (no de eficacia o de racionalidad económica) llegaría a ser el 91 por 100 del conjunto de las inversiones. Es decir, prácticamente la totalidad de las mismas.

d) Otro aspecto de capital importancia para los Ayuntamientos es llegar a conocer cuáles son los factores procedimentales utilizados a la hora de la distribución municipal de las inversiones. O dicho en otros términos, ¿qué criterios, indicadores o ponderaciones se están empleando por la Consellería para incluir unos proyectos y eliminar otros?, ¿existan realmente tales criterios? Decimos esto porque hasta fechas tan sólo muy recientes se carecía de total información al respecto. Ahora ya sabemos, porque así lo ha explicitado la propia Consellería, que dichas inversiones se deciden en base a tres consideraciones principales: 1) por

CUADRO 4
DISTRIBUCION MUNICIPAL DE LAS INVERSIONES DIRECTAS, 1984-85
(en millones de pesetas)

Provincia	AP-PDP-UL	%	PSOE	%	CG	%	Indep.	%	Total
La Coruña	185,2	72,4	51,7	20,6	—	—	15,0	6,0	251,9
Lugo	134,0	95,0	—	—	4,9	3,5	3,0	2,5	141,9
Orense	132,2	47,6	7,9	2,9	137,7	49,5	—	—	277,8
Pontevedra	217,5	81,4	4,2	1,6	—	—	45,4	17,0	267,1
TOTAL GALICIA (1984)	668,9	71,2	63,9	6,8	142,6	15,2	63,4	6,7	938,7
TOTAL GALICIA (1985)	139,0	59,2	24,0	10,2	30,3	12,7	42,0	17,8	235,3

FUENTE: Elaboración propia y Presupuestos Autonómicos.

carencia de infraestructuras y de equipamientos; 2) por peticiones de los Ayuntamientos con el orden de prioridades que los mismos sugieran, y 3) por la disponibilidad de proyectos técnicos y de terrenos para la ejecución de las obras¹⁴. Pues bien, tanto las carencias de infraestructuras como la disponibilidad de terrenos y de proyectos ofrecen a nuestro juicio elementos de escasa operatividad decisoria. Todos los municipios gallegos tienen gravísimas carencias infraestructurales y prácticamente todos ellos pueden ofertar los necesarios proyectos técnicos para intentar solucionarlos. El verdadero conflicto se presenta cuando la cuantía de las peticiones municipales superan a los créditos presupuestados para ese fin. En este caso, ¿qué criterios adicionales, objetivos y expresos se emplean en la Consellería para seleccionar o eliminar los proyectos de inversiones solicitados? Por los resultados finales que vamos obteniendo, parece obvio que el criterio más relevante está siendo uno y bien subjetivo.

Y en lo que se refiere a los presupuestos autonómicos para 1985 —aprobados ya por la Xunta de Galicia y actualmente en trámite parlamentario— no es aventurado señalar que se mantiene prácticamente intacta la misma filosofía de la política local que inspiraba a los anteriores presupuestos comentados. Disminuye el protagonismo inversor de la Consellería de Ordenación del Territorio, pero no se alteran sustancialmente sus criterios de reparto. Mejora en cambio la participación de la provincia de Orense en el total de las inversiones directas (con el 60 por 100 de las mismas), probablemente porque el señor Conselleiro fue nombrado recientemente presidente de Alianza Popular en dicha provincia. Pero en lo que atañe al número de municipios beneficiados, así como a sus participaciones relativas en el total invertido, el factor político-ideológico sigue jugando un papel decisivo. Y ello lo mismo ocurre a la hora de construir nuevas Casas Consistoriales por parte de la Consellería de Presidencia (cuadro nº 5), que cuando se favorecen los servicios e infraestructuras urbanas de los distintos municipios (cuadro nº 6)¹⁵.

CUADRO 5
INVERSIONES MUNICIPALES DE LA CONSELLERÍA DE PRESIDENCIA, 1985
(en millones de pesetas)

Municipio	AP-PDP-UL	PSOE	Total
Miño	10,0	—	10,0
Ribadeo	13,0	—	13,0
Allariz	8,0	—	8,0
Bande	7,0	—	7,0
Beariz	3,3	—	3,3
Cortegada	1,5	—	1,5
Petín	6,0	—	6,0
A Cañiza	10,0	—	10,0
Catoira	—	5,6	5,6
TOTAL	58,8	5,6	64,4
(%)	91,3	8,7	100,0

FUENTE: Elaboración propia y Presupuestos de la Comunidad Autónoma. 1985.

¹⁴ Véase *La Voz de Galicia* de 4 de octubre de 1984, pág. 42.

¹⁵ Estas inversiones en infraestructuras urbanas financiadas en su totalidad por la Comunidad Autónoma pueden presentar, a nuestro juicio, un elemento de agravio comparativo verdaderamente nada despreciable, puesto que las plusvalías generales en la propiedad inmueble así beneficiada quedan exentas de toda tributación, al contrario de lo que ocurre con la mayoría de otras obras semejantes que son ejecutadas por los propios Ayuntamientos y financiadas en parte por Contribuciones Especiales.

CUADRO 6

**INVERSIONES MUNICIPALES DE LA CONSELLERÍA DE ORDENACION
DEL TERRITORIO, 1985**
(en millones de pesetas)

Municipio	AP-PDP-UL	PSOE	CG	CDS	Indep.	Total
Cesuras	—	—	—	5,3	—	5,3
Taboada	5,0	—	—	—	—	5,0
Puebla de Brollón ...	2,0	—	—	—	—	2,0
Mondoñedo	14,1	—	—	—	—	14,1
Pastoriza	3,5	—	—	—	—	3,5
Salvaterra	—	—	—	—	40,0	40,0
Orense	38,0	—	—	—	—	38,0
Beariz	3,5	—	—	—	—	3,5
Maceda	—	—	10,5	—	—	10,5
Melón	—	—	4,2	—	—	4,2
Padrenda	3,0	—	—	—	—	3,0
Coles	—	4,6	—	—	—	4,6
Toén	5,6	—	—	—	—	5,6
Leiro	—	—	2,9	—	—	2,9
Xinzo da Limia	—	—	12,0	—	—	12,0
Trives	—	10,2	—	—	—	10,2
Pereiro de Aguiar....	20,7	—	—	—	—	20,7
Subtotal	95,4	14,8	29,6	5,3	40,0	185,1
(%)	51,5	8,0	16,0	2,8	21,7	100,0
Otros	—	—	—	—	—	40,4
TOTAL	95,4	14,8	29,6	5,3	40,0	225,5

FUENTE: Elaboración propia y Presupuestos de la Comunidad Autónoma. Año 1985.

En fin, que a pesar de las fuertes exigencias teóricas derivadas de la racionalidad económica y también del mandato legal para iniciar y fomentar la colaboración institucional en lo que afecta a la provisión de servicios públicos locales, tenemos que decir, lamentablemente, que la experiencia autonómica de Galicia es al respecto bien decepcionante. No se institucionaliza la coordinación plena con las Diputaciones provinciales, pero se potencia en cambio las relaciones clientelares con los municipios. Se consignan créditos escasos con respecto al volumen global de los presupuestos autonómicos, pero todavía la capacidad administrativa para gestionarlos sigue siendo muy limitada. Como entidades democráticas de base que son, profundamente penetradas por la sociedad civil, nosotros pensamos que las Corporaciones Locales gallegas deberían merecer bastante mejor suerte.

Funcionalidad del territorio de las Comunidades Autónomas

por José Luis Meilán Gil

INTRODUCCION

Las Comunidades Autónomas constituyen una de las más importantes —y preocupantes— innovaciones de la Constitución española de 1978. La afirmación es tópica y no necesita refrendo bibliográfico alguno. Superado el período constituyente con la aprobación de la Constitución en el sentido técnico-constitucional, durante bastante tiempo ese carácter constituyente dominará el trabajo de los investigadores del Derecho público español, que no podrá en muchas ocasiones dejar de sufrir los efectos de la inestabilidad del desarrollo constitucional al traducir la legislación positiva los propios vaivenes del acontecer político y las sucesivas «lecturas» de la Constitución¹.

En gran medida esa circunstancia deriva del carácter deliberadamente, o si se prefiere objetivamente, abierto de la Constitución en esta materia². Pese a la ya abundante bibliografía existente y de la importante aportación del Tribunal Constitucional, no pocas cuestiones centrales siguen todavía en pie, y las relaciones cotidianas entre las Comunidades Autónomas y el Estado se presentan cargadas de tensiones que no reflejan movimientos tácticos, propios del pluralismo democrático y de instancias diferentes del Poder, sino que responden a la ausencia de reglas

¹ Las fluctuaciones de que se habla en el texto se observan ya en el período de elaboración del proyecto constitucional. Basta comparar el borrador publicado el 25 de noviembre de 1977 con el anteproyecto («BOE» 5 enero 1978) y el texto definitivamente aprobado de la Constitución («BOE» 29 diciembre 1978). Y continúan después: posiciones ante el Estatuto gallego; referéndum andaluz; debates en torno a la moción de censura y cuestión de confianza del gobierno Suárez en 1980; Pactos autonómicos gobierno UCD-PSOE de 31 de julio de 1981. Sobre el tema puede consultarse «Informe de la Comisión de Expertos sobre autonomías», de 19 de mayo 1981, presidida por E. GARCÍA ENTERRÍA; S. MUÑOZ MACHADO, *Derecho Público de las Comunidades Autónomas*, 1, 1982, cap. III; J. L. MEILÁN GIL, *El Estatuto gallego*, 1980; CLAVERO AREVALO, *España, desde el centralismo a las autonomías*, 1983; E. ATTARD, *La Constitución por dentro*, Madrid, 1983; J. LEGUINA VILLA, *El porvenir de las autonomías*, en «Escritos sobre autonomías territoriales», 1984; S. MUÑOZ MACHADO, *La interpretación de la Constitución, la armonización legislativa y otras cuestiones*, en REDC, 9 (1983).

² G. ARIÑO ORTIZ, *El Estado de las autonomías: Realidad política, interpretación jurídica*, en *La España de las autonomías*, Espasa Calpe, Madrid, 1981, t. II, págs. 14 y ss. y bibliografía allí citada; L. LÓPEZ RODÓ *En torno a la indefinición constitucional del modelo de Estado*, Real Academia de Legislación y Jurisprudencia, Madrid, 1984; MUÑOZ MACHADO, *op. cit.*, págs. 153 y ss. y bibliografía citada; J. L. MEILÁN GIL, *El marco jurídico de las autonomías*, en *Autonomía, Hacienda y Régimen local de Galicia*, Universidad de Santiago de Compostela, 1981.

claras o de experiencia jurisprudencial acumulada que pudiera evitarlas o disminuirlas.

Por ello, cualquier punto del ordenamiento comunitario puede resultar doblemente conflictivo: tanto por los problemas que en sí mismo doctrinalmente entrañe, como por la concepción global del fenómeno autonómico desde que se analice.

El presente trabajo está realizado desde la óptica de una realidad concreta, la del Estatuto de autonomía de Galicia. Resulta innegable, sin embargo, que una serie de aspectos del mismo son comunes con las demás Comunidades Autónomas. Al hilo, por tanto, del examen del caso gallego se realiza una primera aproximación al problema del territorio de las Comunidades Autónomas.

1. EL SENTIDO DE LA RELACION TERRITORIO-COMUNIDAD AUTONOMA

El artículo 147.2 b) de la Constitución española (en adelante CE) señala como un elemento necesario de los Estatutos de autonomía («deberán contener») «la delimitación de su territorio», que ha de entenderse referida —aunque no muy propiamente desde el punto de vista gramatical— a la Comunidad Autónoma citada en el apartado a).

El sentido de la relación del territorio con la Comunidad Autónoma implica una toma de posición respecto a la naturaleza de éste. Hasta la Constitución de 1978 los problemas del territorio se desenvolvían en el marco de la relación Estado-Entidades locales, que correspondía a una estructura estatal centralizada en la que el principio organizativo de la tutela operaba con naturalidad³.

La aparición de las Comunidades Autónomas obliga a su diferenciación respecto de las Entidades locales y del Estado, en una de las acepciones que tanto la Constitución como el Tribunal Constitucional emplean precisamente para aquella finalidad⁴. Según la concepción metajurídica que explícita o implícitamente se adopte, las respuestas jurídicas a las cuestiones que plantee el territorio estarán más cercanas del ámbito local o del estatal. La existencia de nacionalismos organizados políticamente hace que esa alternativa no sea puramente hipotética, como reflejan los casos sobre los que han recaído las sentencias del Tribunal Constitucional⁵.

La novedad del fenómeno no impide la utilización, con cierta cautela, sin embargo, de las reflexiones doctrinales realizadas sobre la territorialidad de los entes locales, como tampoco fue ajena la doctrina administrativa a las aportaciones de internacionalistas y constitucionalistas respecto del territorio del Estado⁶.

³ Cfr. S. ROYO VILLANOVA, *Los términos municipales y sus alteraciones*, Madrid, 1947; F. GARRIDO FALLA, *Administración indirecta del Estado y descentralización funcional*, Madrid, 1950; A. GUAITA, *División territorial y descentralización*, Madrid, 1975.

⁴ Cfr. S. TC. 28 julio 1981.

⁵ Por citar unos ejemplos significativos, Cfr. S. TC de 28 de julio 1981 sobre la Ley 6/1980 del Parlamento catalán, de transferencia urgente y plena de las Diputaciones catalanas a la Generalidad; o S. TC. 85/1983 de 25 de octubre y 171/1983 de 29 de noviembre sobre conflictos de competencias relativos al ingreso en la función pública local en el País Vasco y sobre Notarías en Cataluña, amén de numerosos conflictos en materia de transportes, energía, cooperativas, etc., que se examinarán más adelante.

⁶ Cfr. A. NIETO, *Entes territoriales y no territoriales*, RAP 64 (1971), págs. 29 y ss.; M. DÍAZ DE VELASCO, *Instituciones de Derecho internacional público*, I, 5.ª ed., 1980, págs. 261 y ss.; N. PÉREZ SERRANO, *Tratado de Derecho político*, 2.ª ed., 1984, págs. 97 y ss. y bibliografía citada en ellos. M. HERRERO R. DE MIÑÓN, *La configuración del territorio nacional en la doctrina reciente del Consejo de Estado*, en Libro jubilar del Consejo de Estado, Madrid, 1972, págs. 355-427.

El estudio del territorio de las Comunidades Autónomas ha de partir al menos de dos premisas: a) «El Estado se organiza territorialmente en municipios, en provincias y en las Comunidades Autónomas que se constituyan» (art. 137 de la CE); b) Autonomía política de las Comunidades Autónomas.

El Tribunal Constitucional ha tenido ocasión de precisar esas ideas:

«La Constitución prefigura, como antes decíamos, una *distribución vertical del poder público* entre entidades de distinto nivel que son fundamentalmente el Estado, titular de la soberanía, las Comunidades Autónomas, caracterizadas por su autonomía política, y las provincias y municipios, dotadas de autonomía administrativa de distinto ámbito» (S TC 28 julio 1981; en el mismo sentido S TC 2 febrero 1981).

La superior cualidad de la autonomía de las Comunidades Autónomas queda patente, «ya que se añaden potestades legislativas y gubernamentales» (S TC 14 julio 1981), aunque se las incluye conjuntamente con provincias y municipios en la expresión «Entidades territoriales». Si bien se concreta en la misma sentencia que aquellas son «Corporaciones públicas de base territorial y de naturaleza política» que «tienen como esfera y límite de su actividad, en cuanto tales, los intereses que les son propios, mientras que la tutela de los intereses públicos generales compete por definición a los órganos estatales».

Las conclusiones de un sector de la doctrina sobre la noción de ente territorial⁷ pueden repriminarse con ocasión de las Comunidades Autónomas. La territorialidad «como consecuencia de la naturaleza política que tienen ciertos entes» (ALESSI) adquiere aquí completa relevancia, liberada de las prudentes limitaciones que desde ese punto de vista afectan a los entes locales; y, por supuesto, «sirve para determinar la esfera de acción de la actividad total del ente» (NIETO) en una misión instrumental clara, aunque no despreciable.

La conexión entre el territorio y los fines del ente constituyen, sin duda, una buena dirección⁸. El diferente alcance de la «autonomía para la gestión de sus respectivos intereses» referido a municipios y provincias de un lado, y a Comunidades Autónomas de otro, proporcionará un elemento clave para perfilar el alcance de la relación territorio-Comunidad Autónoma. No se trata, por supuesto, de incidir en la cuestión de la distinción de universalidad o concreción de fines utilizada para distinguir entes territoriales y no territoriales⁹ que, de rechazo, homogeneizaría a Comunidades Autónomas y entes locales; sino de insistir en una nota esencial que caracteriza a las Comunidades Autónomas: la existencia de auténticas competencias exclusivas. El juego de estas competencias, en virtud de lo que dispone el artículo 149.3 de la Constitución, conduce a la prevalencia o aplicabilidad preferente de las normas de la Comunidad Autónoma respecto de las del Estado. Aquí reside el meollo de todos los problemas de la autonomía política, en lo que coinciden los defensores de posturas contrapuestas¹⁰.

⁷ Op. cit., págs. 40-41.

⁸ A. NIETO, op. cit., pág. 42.

⁹ Op. cit., págs. 38-39 y bibliografía allí citada; A. DE LAUDADERE, *Victissitudes actuelles d'une distinction classique: Etablissement public et collectivité territoriale*, Pages de Doctrine, Paris, 1980. La doctrina común se reproduce en S. TS. 8 julio 1983 (Az. 3986), en donde se recogen todas las notas: poderes jurídicos sobre la totalidad de la población, universalidad de fines; mayor amplitud de potestades administrativas, *numerus clausus* de las personas jurídico-públicas territoriales entre las que se colocan a las Comunidades Autónomas.

¹⁰ Cfr. *Informe de la Comisión de Expertos...* cit. E. GARCÍA DE ENTERRÍA, *El ordenamiento estatal y los ordenamientos autonómicos*, cap. VI del *Curso de Derecho Administrativo*, en colaboración con T. R. FERNÁNDEZ, t. I, 4.ª ed. Madrid, 1983, y trabajos allí citados; L. PAREJO, *La prevalencia del Derecho estatal sobre el regional*, Madrid, 1981. En distinta dirección I. DE OTTO, *La prevalencia del Derecho estatal sobre el Derecho regional*, en REDC, 2

Siendo las Comunidades Autónomas parte de la organización territorial del Estado es evidente que se produce una superposición física de territorios: el de la Comunidad Autónoma lo es al mismo tiempo del Estado. El problema, obviamente, no se plantea en términos físicos, sino jurídicos: hasta qué punto se puede dar una «impenetrabilidad vertical» del Estado en el territorio de la Comunidad Autónoma. Desde luego, la afirmación absoluta de contrario («penetración o superposición de carácter total y sin ninguna excepción») como se ha afirmado para los entes locales respecto del Estado¹¹ había de revisarse a la vista de la existencia y funcionalidad genuina de las competencias exclusivas, pese a los intentos por destruirlas o negarlas de los que la LOAPA y sus fundamentos doctrinales constituyeron el paradigma¹².

Desde luego, el sistema previsto en la Constitución no permite pronunciamientos radicales sobre la materia: de ahí que la prevalencia corresponderá al Derecho del Estado «en todo lo que no esté atribuido a la exclusiva competencia de éstos» (art. 149.3 CE) y, por la vía de la supletoriedad, puede aplicarse el Derecho del Estado en el territorio de la Comunidad¹³; obviamente, tal aplicabilidad no ofrece dudas en el caso de competencias concurrentes o de las compartidas.

El territorio de la Comunidad Autónoma no puede desligarse de los intereses cuya gestión genéricamente les reconoce el artículo 137 de la Constitución. Pero esa gestión implicará en determinadas materias la titularidad y el ejercicio de la potestad legislativa. En ese sentido la Comunidad opera como el Estado, viene a sustituir el funcionamiento del Estado anterior a la Constitución de 1978 y precisamente por una concreta previsión constitucional. La decisión constituyente consistió en atribuir a las Comunidades Autónomas la posibilidad de gestionar, desde su regulación legislativa, asuntos de interés general. Posibilidad que se concretó en los Estatutos, de acuerdo con la función que a éstos atribuye la propia Constitución, integrándose en el denominado «bloque de la constitucionalidad»¹⁴, para lo que se ha dotado de los correspondientes poderes. Con acierto se ha afirmado que «el interés general no es un título que pueda amparar la reserva de poderes genéricos e indeterminados en manos del Estado»¹⁵.

Por ello, el criterio del interés de la Comunidad Autónoma como contrapunto al

(1981). Las posturas se han bipolarizado en torno a la LOAPA: S. MUÑOZ MACHADO, *op. cit.* en nota 1; L. PAREJO ALFONSO, *Algunas reflexiones sobre la sentencia del Tribunal Constitucional, de 5 de agosto de 1983, relativa al proyecto de ley orgánica del proceso autonómico*, en REDC, 9 (1983), págs. 117 y ss. En sentido crítico, G. TRUJILLO y otros, *LOAPA y Constitución*, Ed. Gobierno Vasco, 1982; J. LEGUINA VILLA, *Escritos...*, cit. páginas 105 y ss.

¹¹ NIETO, *op. cit.*, pág. 43.

¹² Cfr. Informe... cit., E. GARCÍA DE ENTERRÍA, *Estudio preliminar* al vol. «La distribución de competencias económicas entre el poder central y las autonomías territoriales en el Derecho comparado y en la Constitución española», Madrid, 1980; «La significación de las competencias exclusivas del Estado en el sistema autonómico», en REDC, 5 (1982); J. MUÑOZ MACHADO, *Derecho público...* cit. I, págs. 357 y ss.

¹³ GARCÍA DE ENTERRÍA ha extraído de esa cláusula general de suplencia «la prohibición de que un ordenamiento autonómico pueda intentar integrarse, completarse o suplir sus insuficiencias haciendo apelación a otro Derecho autonómico» (*Curso...* cit. pág. 346), lo cual es dogmáticamente correcto.

A los efectos de que se trata en el texto, en conexión con el territorio, la vía de acuerdos o convenios entre Comunidades Autónomas al amparo del artículo 145.2 de la CE y de los respectivos Estatutos, permite la existencia de convenios con contenido normativo, que aunque no supongan la ampliación territorial en la competencia autonómica, ya que la norma vigente será la que proceda del respectivo órgano de la Comunidad Autónoma, sí pueden evitar la aplicación del Derecho del Estado sobre unas materias en las que las Comunidades tienen competencia exclusiva («gestión de servicios propios» sin más, EA, art. 72; o además «de la exclusiva competencia» de la CA.; art. 22 del EV; art. 27 del EC; art. 35 del EG). Sobre el tema, vid. A. MENÉNDEZ REXACH, *Los convenios entre Comunidades Autónomas*, 1982, que sigue la orientación doctrinal de A. GALLEGU ANABITARTE.

¹⁴ S TC 38/1983 de 20 de mayo; S TC 72/1983 de 29 de julio.

¹⁵ S. MUÑOZ MACHADO, *Derecho público de las Comunidades Autónomas*, I, Madrid, 1982, pág. 205.

interés general ha de entenderse matizadamente, sin que puedan concebirse como reductos incommunicables siempre alternativos. De ahí que el propio Tribunal Constitucional haya confesado en su primera sentencia:

«Concretar este interés en relación a cada materia no es fácil y, en ocasiones, sólo puede llegarse a distribuir la competencia sobre la misma en función del interés predominante, pero sin que ello signifique un interés exclusivo que justifique una competencia exclusiva en el orden decisorio» (S TC 2 febrero 1981).

La asignación de poderes al Estado y a la Comunidad Autónoma realizada desde el mismo nivel constitucional obliga a aproximar el planteamiento del territorio referido a la Comunidad al correspondiente del Estado. Desde esa perspectiva puede entenderse la eficacia de los poderes de la Comunidad Autónoma fuera de su territorio para la realización del interés comunitario que se estima predominante o que los intereses supracomunitarios no se identifiquen necesariamente como intereses cuya gestión deba ser competencia de los poderes del Estado¹⁶.

El territorio, como se verá más abajo, desempeña un importantísimo papel para la determinación de la competencia —estatal o autonómica— y, por tanto, en un problema central del Derecho: la elección de la norma aplicable a cada supuesto de hecho concreto.

Precisamente esa doble circunstancia —eficacia extraterritorial y determinación de la competencia— ayuda a esclarecer el significado del territorio de una Comunidad Autónoma. En la línea de la sugestiva hipótesis del profesor Nieto¹⁷ habría que afirmar el carácter prioritario que tiene la Comunidad Autónoma por relación a la cual se delimita un territorio y se reconocen unos fines, la gestión de unos intereses propios. La emergencia positiva de las Comunidades Autónomas no siempre puede entenderse como un fenómeno de carácter organizativo que se inscribiría en un proceso de racionalización del Poder y de su ejercicio. La propia Constitución, al aludir en el artículo 2 al debatido concepto de «nacionalidades», o al hacer referencias a la historia (arts. 143. 147.2; disposición adicional primera; disposición transitoria segunda) está reconociendo la existencia de unas Comunidades a las que se les proporciona un ordenamiento jurídico¹⁸.

Desde esa perspectiva, la delimitación del territorio correspondiente a esas Comunidades históricas no es caprichosa y no puede ser el fruto del voluntarismo del legislador. El papel que se suele asignar al territorio de los entes locales —determinación del grupo que integra la Comunidad y actividades del ente—¹⁹ ha de ser, por tanto, necesariamente más amplio, situándose en la órbita del que desempeña en relación con el Estado. Evidentemente subsisten diferencias notorias que pueden explicarse desde la óptica del Derecho internacional. Quizá la mejor manera de entender la funcionalidad de aquél sea su consideración desde la concepción estatutaria del Derecho intermedio, más aún que desde la del Estado

¹⁶ Pueden desarrollarse mediante la cooperación de varias Comunidades Autónomas. Cfr. MUÑOZ MACHADO, *op. cit.*, pág. 204 y bibliografía allí citada.

¹⁷ *Op. cit.*, págs. 43 y ss. La idea de Comunidad supone una apreciación más articulada que la de «conjunto de personas vinculadas a un territorio» de GARRIDO FALLA (*Tratado de Derecho administrativo*, vol. 1, 8.ª ed. Madrid, 1982, pág. 366).

¹⁸ La cuestión resulta paladina en el caso de la disposición adicional primera.

¹⁹ Cfr. NIETO, *op. cit.*, loc. cit., pág. 47.

federal²⁰. En definitiva, las Comunidades Autónomas se traducen en ordenamientos estatutarios. De donde se deduce la importancia de la realidad preexistente —una Comunidad con conciencia de tal— para fundamentar un auténtico ordenamiento estatutario y distinguido de otros fenómenos propiamente descentralizados o de naturaleza federal.

La conexión pueblo-territorio con la Comunidad Autónoma de esas características resulta, de ese modo, coherente. Los territorios de esas Comunidades Autónomas no son «antes que nada, divisiones del territorio nacional» como se ha afirmado de los términos municipales²¹ por el Tribunal Supremo y precisamente para una mayor eficacia de los servicios propios de los entes locales. Las Comunidades Autónomas forman parte de la organización territorial del Estado; pero su territorio no agota su función en ser una división del territorio nacional; constituye elemento esencial del ordenamiento estatutario y soporte físico de una comunidad real que puede asentarse en ella de una manera específica²².

Hasta tal punto para el constituyente es esencial esa relación Comunidad Autónoma-territorio que en ocasiones utiliza este término para expresar aquélla en un inequívoco uso de un tropo literario²³. El territorio, propiamente, no es el objeto último de la norma jurídica; tiene relevancia jurídica para determinar la colectividad a la que se dirige aquélla²⁴. De las diferentes maneras de determinar la colectividad deriva el distinto cometido del territorio, aunque coincidan o se superpongan físicamente como pone especialmente en evidencia la diferente naturaleza jurídica de las denominadas Administración periférica del Estado y la Administración local²⁵.

2. DEFINICION DEL TERRITORIO DE LA COMUNIDAD AUTONOMA

El territorio de la Comunidad Autónoma se define por referencia al de los municipios y/o provincias.

Así, en el Estatuto vasco (EPV) (art. 2.2):

«El Territorio de la Comunidad Autónoma del País Vasco quedará integrado por los Territorios Históricos que coinciden con las provincias, en sus actuales límites de Alava, Guipúzcoa y Vizcaya, así como la de Navarra, en el supuesto de que esta última decida su incorporación de acuerdo con el procedimiento establecido en la disposición transitoria cuarta de la Constitución.»

En el Estatuto catalán (EC) (art. 2):

«El territorio de Cataluña como Comunidad Autónoma es el de las comarcas comprendidas en las provincias de Barcelona, Gerona, Lérida y Tarragona en el momento de promulgarse el presente Estatuto.»

²⁰ Cfr. I. DE OTTO, *op. cit.*; F. CALASSO, *Gli ordinamenti giuridici del Rinascimento medioevale*, Milán, 1949, en general M. ADA BENEDETTO, *Statuti (Diritto intermedio)*, en Digesto.

²¹ S. TS. 5 octubre 1981, Az. 4 068.

²² La sentencia citada en la nota anterior funda su fallo en el dato geográfico de la continuidad del territorio municipal para considerar que las islas de San Simón y San Antonio pertenecen al municipio de Redondela y no al de Vigo, habida cuenta de que están «prácticamente despobladas».

²³ En el borrador del texto constitucional de 25 de noviembre de 1977 se hablaba de Territorios autónomos. En la Constitución, cfr. art. 144.b, implícitamente pensado para Gibraltar.

²⁴ Para EISENMAN, en su análisis de la estructura territorial de la Administración, la misión principal del territorio es determinar o contribuir a determinar el grupo humano sobre el que se ejercerá la competencia. Cfr. L. EISENMAN, *Cours de Droit administratif*, París, 1982, I, págs. 202-3.

²⁵ No es ocasión de profundizar en el tema que llevaría a la revisión de los conceptos de descentralización y autonomía.

En el de Galicia (EG) (art. 2.1):

«El territorio de Galicia es el comprendido en las actuales provincias de La Coruña, Lugo, Orense y Pontevedra.»

En la mayoría de los Estatutos de autonomía, trátase de Comunidades Autónomas uni o pluriprovinciales, se recoge la definición del territorio por referencia a los municipios de la o las provincias. A título ejemplar:

— Estatuto de autonomía para Andalucía (EAN) (art. 2º):

«El territorio de Andalucía comprende el de los municipios de las actuales provincias de Almería, Cádiz, Córdoba, Granada, Huelva, Jaén, Málaga y Sevilla.»

— Estatuto de autonomía para Asturias (EAS) (art. 2º):

«El territorio del Principado de Asturias es el de los municipios comprendidos dentro de los límites administrativos de la provincia de Oviedo.»

En el mismo sentido, Cantabria (art. 2.2), La Rioja (art. 2), Comunidad Valenciana (art. 3), Aragón (art. 2.2), Extremadura (art. 2.1), Madrid (art. 2), Castilla-León (art. 2).

La referencia a los municipios se completa con la de las Merindades en el caso de Navarra (art. 4º). En Canarias (art. 2º y 22.1) y en Baleares (arts. 2 y 5) el territorio se define primariamente por las islas.

En los Estatutos de Murcia (art. 3) y Castilla-La Mancha (art. 2) el territorio de la Comunidad Autónoma se identifica con «el de la actual provincia», o con «el comprendido en las provincias» que se enumeran.

La referencia preferente a los municipios o a las provincias para definir el territorio de las Comunidades Autónomas no tiene especial significación en la mayor parte de los casos. Más aún, esa prioridad en la referencia no equivale a una prioridad funcional y no faltan casos en que la redacción de otros artículos de los mismos Estatutos no dejan lugar a dudas sobre el carácter prioritario o, al menos, no secundario que se otorga a la provincia. En ese sentido Aragón constituye un paradigma (art. 2.1): son las provincias quienes se constituyen en Comunidad Autónoma. En la misma dirección ha de incluirse el Estatuto de Andalucía, por la regulación específica y las funciones que atribuye a las provincias (art. 4, Cfr. también Ley 3/1983 de 1 de junio, Decreto 154/1983 de 20 de julio).

Las diferentes formas de definir el territorio tienen, a veces, una innegable intencionalidad jurídico-política. Prescindiendo de las Comunidades insulares (Canarias, Baleares) por obvios imperativos geográficos, es el caso del País Vasco, Cataluña y Castilla-La Mancha.

En el Estatuto de Castilla-La Mancha la provincia es el elemento básico de la organización territorial («Una ley de las Cortes de Castilla-La Mancha regulará la organización territorial propia de la región sobre la base, en todo caso, del mantenimiento de la actual demarcación provincial»).

En el EPV el protagonismo de los denominados Territorios Históricos «que coinciden con las provincias» es patente. La Comunidad Autónoma del País Vasco se constituye a partir del derecho ejercitado en ese sentido, al menos inicialmente, por Alava, Guipúzcoa y Vizcaya (art. 1º); cada uno de los Territorios Históricos «que integran el País Vasco» cuentan con «organización e instituciones privativas de autogobierno» que se garantizan en el Estatuto (art. 3). Un título del Estatuto

—el IV— está específicamente dedicado a las instituciones de los Territorios Históricos, con unas competencias exclusivas que se enumeran, y un régimen electoral específico para sus órganos representativos. Y la disposición transitoria tercera permite que el traspaso de servicios de enseñanza pueda realizarse directamente desde el Estado a las Diputaciones Forales y no necesariamente a la Comunidad Autónoma²⁶.

El caso catalán ofrece una aproximación muy diferente. La referencia a la provincia es la constitucionalmente imprescindible (arts. 2 y 5). Se pone el acento en comarcas y municipios. La reticencia respecto a las provincias y a su órgano de representación —las Diputaciones provinciales— se pone de manifiesto en la disposición adicional cuarta («A partir de la entrada en vigor del presente Estatuto, los presupuestos que elaboren y aprueben las Diputaciones Provinciales de Barcelona, Gerona, Lérida y Tarragona *se unirán* al de la Generalidad»), y resultó palmaria en la Ley de Cataluña 6/1980 de 17 de diciembre, de transferencia urgente y plena de las Diputaciones catalanas a la Generalidad, declarada inconstitucional en su parte fundamental por el Tribunal Constitucional (S TC de 28 de julio de 1981). En el preámbulo de la citada ley se proclamaba, sin embargo, que «el mantenimiento de las funciones actuales de las Diputaciones es un obstáculo para la nueva ordenación territorial catalana», que habrá de basarse en el fortalecimiento de la vida municipal, «la institucionalización administrativa de las comarcas» y el establecimiento de entidades supracomarcas «que se adapten mejor que las provincias a las necesidades de la sociedad catalana actual». Su artículo 9, declarado inconstitucional, preveía la constitución de unos Consejos Territoriales de base comarcal para sustituir a las Diputaciones Provinciales una vez que se hubiese producido su desaparición.

En este contexto general, el artículo 2 del EG aparece más lejos del EPV que del EC. La no referencia a los municipios permite un pronunciamiento más adecuado a la organización territorial que menciona el apartado 2. La provincia cumple aquí la función de elemento de referencia extrínseco cuyo carácter necesario proviene de su reconocimiento en la Constitución (art. 141) y cuya garantía constitucional ha sido ampliamente razonada en la citada sentencia del Tribunal Constitucional (f. 3 y 4). Pero esa necesidad no impide una revisión de su ámbito competencial, una «modificación reductora o ampliadora de la autonomía provincial inducida por la creación de las Comunidades Autónomas».

En el EG no se atribuye a la provincia una específica funcionalidad como elemento ordenador del territorio de la Comunidad Autónoma. Y aquella ausencia de mención concreta a los municipios en el artículo 2 permite atribuir, al nivel de ellos, un papel significativo a las comarcas y parroquias rurales que aparecerán reconocidas en el propio EG como «entidades locales propias de Galicia» (art. 27.2).

Galicia, de otra parte, se concibe desde el comienzo del EG como una unidad. Constituye el sujeto de todo el Estatuto. La Comunidad Autónoma de Galicia no se constituye a partir de las cuatro provincias, como en otros casos antes citados, o como se define la provincia en el artículo 141 de la Constitución («agrupación de municipios y división territorial»). La delimitación del territorio de Galicia por el de

²⁶ Sobre las peculiaridades y problemas, cfr. *ad exemplum*, J. L. IBARRA ROBLES y A. ZURITA LAGUNA, *Organización Foral*, en Primeras Jornadas de Estudio del Estatuto de autonomía del País Vasco, t. III, Orión, 1983, págs. 1 297 y ss.; J. LEGUINA VILLA, «Los Territorios históricos vascos: poderes normativos y conflictos de competencias», en *Escritos sobre autonomías territoriales*, Madrid, 1984.

las actuales provincias de La Coruña, Lugo, Orense y Pontevedra no tiene, por ello, más significación que el de un límite externo.

Tal referencia al territorio de las actuales provincias se relacionaba coherentemente con la disposición adicional del Proyecto de EG, suprimida durante los debates en las Cortes, según la cual:

«... se podrá incorporar a la Comunidad Autónoma gallega cualquier territorio limítrofe de características históricas, geográficas, económicas, culturales o lingüísticas semejantes, de acuerdo en todo caso con el artículo 141.1 de la Constitución»²⁷.

El supuesto no era exactamente coincidente con el que justifica el actual artículo 8 del EV, que se refiere a territorios o municipios enclavados en su totalidad en el territorio de aquella Comunidad Autónoma²⁸. La alteración, por tanto, del territorio de la Comunidad Autónoma (art. 2 EG) requerirá la reforma del Estatuto²⁹.

De otra parte, Comunidades Autónomas, provincias y municipios son elementos de la división y organización del territorio del Estado (art. 137 CE). Existe una evidente superposición de territorios. El territorio del Estado es un continuo en el que no puede haber territorios exentos³⁰.

Provincias y municipios forman parte del territorio de las Comunidades Autónomas. Pero por esta circunstancia no se convierten «en meras divisiones para el cumplimiento de los fines de la Comunidad, aunque puedan cumplir también esta función», ha reconocido el Tribunal Constitucional. Tienen «un carácter bifronte» y su régimen jurídico no es ni «intercomunitario» ni «extracomunitario». Por ello:

«... pueden ser autorizados por el ordenamiento para asumir a título singular el desempeño de funciones o la gestión de Servicios que el Estado proponga transferirles o delegarles y que se corresponden con su ámbito de intereses propios, definido por la Ley».

Aunque las competencias que el Estatuto atribuye a la Comunidad Autónoma sobre el Régimen local:

«... aconsejan sin duda a dar a la Comunidad Autónoma, sobre todo cuando los receptores de la transferencia o delegación son los municipios, algún género de intervención en el procedimiento que a ellas conducen»³¹.

3. FUNCIONALIDAD DEL TERRITORIO

a) Delimitación de competencias

El territorio es elemento delimitador de las competencias de la Comunidad

²⁷ El término «territorio» no se circunscribe necesariamente al de municipio, como hacía el artículo 2º del Estatuto de 1936, y permitía la incorporación del fenómeno comarcal.

²⁸ Menos similitud tenía el supuesto con el previsto en la disposición adicional primera del EA claramente pensado para Gibraltar («una vez que dichos territorios hayan vuelto a la soberanía española»).

²⁹ No parece que encaje en «simple alteración de la organización de los poderes de la Comunidad Autónoma sin afectar a las relaciones de la Comunidad Autónoma con el Estado» del artículo 57 EG y, sin embargo, puede resultar excesivamente rígido el procedimiento del artículo 56 EG.

³⁰ Como dice la S. TS. de 28 de junio de 1980 (Az. 3 366) «todo el territorio nacional forma parte del de los municipios por cuanto éstos integran el Estado español». Cfr. S. TS 30 junio 1979, Az. 2 975; S. TS 8 julio 1983, cit. supra. La larga polémica entre el título estatal basado en la idea de dominio nacional y el local basado en la jurisdicción en el término municipal se ha resuelto en el sentido del texto, lo que se traduce en la preeminencia municipal en los supuestos de competencias concurrentes. Por ejemplo, S. TS 3 diciembre 1982 (Az. 7 774); 19 diciembre 1983 (Az. 6 345); 18 mayo 1984 (La Ley 4 506), aunque matizadamente (S. TS 20 febrero 1984, Az. 1 078).

³¹ S. TC. 84/1982 de 23 de diciembre.

Autónoma en relación con las demás Comunidades y con el Estado. En ello radica su funcionalidad general. Por eso los Estatutos contienen una expresa declaración respecto del límite territorial de sus competencias del siguiente tenor: «las competencias de la Comunidad Autónoma de Galicia se entienden referidas a su territorio» (art. 37.1 EG).

Se trata evidentemente de una regla general que se confirma en aquel precepto estatutario excepcional³². Como ha declarado el Tribunal Constitucional, esa referencia territorial «responde a la necesidad de hacer compatible el ejercicio simultáneo de las competencias asumidas por las distintas Comunidades» (S TC 44/1984, de 27 de marzo).

Aunque el Estatuto es «parte integrante» del ordenamiento jurídico del Estado (art. 147.1 CE), ello no exime de la necesaria articulación de éste y del autonómico que obedecerá a diferentes reglas según sea la naturaleza de las competencias —exclusivas o compartidas— de la Comunidad Autónoma. Por eso,

«... en materias de competencia exclusiva de la Comunidad Autónoma el Derecho propio de Galicia es aplicable en su territorio con preferencia a cualquier otro» (art. 38 EG),

lo que no es óbice para que el territorio juegue también en relación con competencias de desarrollo o ejecución de normas estatales³³.

Desde esta perspectiva ha de considerarse el mar territorial y el espacio aéreo como partes integrantes del territorio de la Comunidad Autónoma³⁴. Para negarlo no sería, desde luego, definitivo el argumento del dominio público estatal, que descansaría en la confusión entre dominio y jurisdicción que está en el fondo de numerosos problemas planteados por la legislación sobre dominio marítimo³⁵.

El EG proporciona argumentos favorables a aquella tesis. El artículo 27.15 reconoce como competencia exclusiva de la Comunidad Autónoma «la pesca en las rías y demás aguas interiores, el marisqueo...»³⁶. Desde luego, esas aguas forman parte del territorio de la Comunidad Autónoma en virtud del citado artículo 37 EG³⁷. El mismo argumento es aplicable a la competencia reconocida en

³² Salvo que el Estatuto contenga disposición expresa en contrario, las competencias se entienden referidas al ámbito territorial de la Comunidad, dice el artículo 20.6 del EPV en el que se apoya el Tribunal Constitucional para limitar la competencia en materia de cooperativas a aquel territorio. (S. TC. 72/1983, de 29 de julio.) La referencia que se hace en la Sentencia al artículo 10.13 del EPV (fundaciones...) en tanto desarrollen principalmente sus funciones en el País Vasco) lejos de servir de excepción, confirma la regla; porque se desarrollan actividades en el País Vasco tiene esta Comunidad Autónoma competencia sobre ellas.

³³ También juega en ese caso la garantía constitucional en favor de la competencia de las Comunidades Autónomas, como ha declarado en varias Sentencias el Tribunal Constitucional en torno al concepto de bases. El artículo 10, segundo párrafo del EA contiene un precepto de gran interés para dilucidar el régimen de la preferencia en la aplicación del Decreto estatal o autonómico en el caso de competencias compartidas; es decir, en aquellas que suponen que la Comunidad Autónoma desarrolle las normas estatales, ya que supone la prevalencia del Derecho comunitario en contra de lo que pretendía la LOAPA en su artículo 1. Merece la pena transcribirlo literalmente: «Cuando la competencia de la Comunidad Autónoma consista en el desarrollo o reglamentación de la legislación del Estado, las normas dictadas por aquélla serán de aplicación preferente a cualquier otra de igual naturaleza y rango.»

³⁴ Cfr. J. L. VILLAR EZCURRA, *La eficacia territorial de las normas*, en REDA, 26 (1980), págs. 287 y ss. R. MÚGICA y M. A. LARBURU, *El territorio*, en Primeras Jornadas de Estudio del Estatuto de autonomía del País Vasco, G. I. ORATI, j(—), PGS. 223-4, cuestionan la pertenencia.

³⁵ Cfr. J. L. MEILÁN GIL, *Competencias administrativas en la actividad portuaria*, en Jornadas Conmemorativas del I Centenario, Junta del Puerto, La Coruña, 1978, págs. 71-89.

³⁶ En las sucesivas redacciones del EG se ensayaron diversos términos —bajura, litoral— para definir en qué aguas la pesca constituiría materia de competencia exclusiva de la Comunidad Autónoma gallega. La expresión «aguas interiores», en algún momento de la elaboración del texto, se introdujo como equivalente a «entre puntas» de clara ascendencia internacionalista.

³⁷ La explicación a que llevaría la negativa es ciertamente «rebuscada». Cfr. S. MUÑOZ MACHADO, *Curso...*, cit. I, página 1985.

el artículo 29.4, aunque se trate de competencias compartidas, de ejecución («corresponde a la Comunidad Autónoma gallega la ejecución de la legislación del Estado en la siguientes materias: ... *cuatro*: vertidos industriales y contaminantes en las *aguas territoriales del Estado* correspondientes al litoral gallego»).

A la misma conclusión puede llegarse respecto del espacio aéreo³⁸. El artículo 27.9 del EG reconoce la competencia exclusiva sobre los «aeropuertos y helipuertos no calificados de interés general por el Estado». Ese precepto ha de interpretarse de acuerdo con lo que dispone el artículo 149.1.20 de la CE que atribuye al Estado competencias exclusivas sobre «aeropuertos de interés general; *control del espacio aéreo, tránsito y transporte aéreo*». Precisamente esta competencia relativa al control del espacio aéreo constituye la razón fundamental en que se apoya el Tribunal Constitucional para resolver en favor del Estado un conflicto positivo de competencias relativo a las facultades que el Real Decreto 2 858/1981 de 27 de noviembre sobre calificación de aeropuertos civiles atribuía al Estado sobre todos los aeropuertos y no sólo los de interés general (S TC 68/1984 de 11 de junio).

El espacio aéreo puede ser el soporte físico para la difusión y transmisión de sonidos e imágenes, sobre lo que existen competencias compartidas, ya que al Estado le corresponden las bases (art. 149.1.27) y a las Comunidades Autónomas su desarrollo y ejecución. El artículo 34 del EG reconoce la correspondiente competencia de la Comunidad Autónoma sobre la materia «en los términos y casos establecidos en la ley que regule el Estatuto jurídico de la Radio y la Televisión». El artículo 2.2 de la Ley 4/1980 de 10 de enero prevé la concesión de un tercer canal «para el ámbito territorial de cada Comunidad Autónoma», a gestionar directamente por ella³⁹.

El territorio sirve directamente, en ocasiones, a la finalidad de definir a quién corresponde la titularidad de la competencia sobre una materia: ferrocarriles y carreteras, aprovechamientos hidráulicos, canales y regadíos, instalaciones de producción, distribución y transporte de energía eléctrica, obras públicas (art. 27, 8, 12, 13 y 7 del EG y art. 148.1.4.^a y 5.^a CE).

Para que sean competencia exclusiva de la Comunidad Autónoma es preciso que esas actividades se desarrollen o discurren «*íntegramente*» en su territorio y no afecten a otra provincia o Comunidad Autónoma (S TC 97/1983 de 16 de noviembre)⁴⁰. Pero aunque aquélla se una condición necesaria no siempre lo es suficiente.

En el caso de las carreteras no han de estar «incorporadas a la red del Estado», o no integradas en itinerarios de interés general del Estado, como con mayor flexibilidad se opera en los Decretos de transferencias de funciones y servicios⁴¹.

³⁸ Para MUÑOZ MACHADO no cabe duda de que «a los efectos de las competencias limitadas de que disponen las Comunidades Autónomas, el suelo y el espacio aéreo deben considerarse parte de su territorio». *Ibidem*.

³⁹ Las mismas conclusiones para el subsuelo (art. 28.3 EG, competencia de desarrollo y ejecución). Cfr. MUÑOZ MACHADO. *Ibidem*.

⁴⁰ Esta última precisión figura expresamente en el EG referido al aprovechamiento de energía eléctrica y obras públicas.

Por su relación necesaria con el territorio no se citan en el texto las competencias sobre ordenación del territorio y del litoral y del urbanismo (art. 27.3 EG). Cfr. A. GUAITA, *Competencia de las regiones en materia urbanística*, RDU 69; F. GONZÁLEZ NAVARRO, *Autonomías y Ley del Suelo*, Madrid, 1981.

⁴¹ Artículo 27.8 del EG y artículo 1º de la Ley 6/1983 de 22 de junio de limitaciones a la propiedad en las carreteras no estatales de Galicia.

En esa expresión encuentra su enganche legal la titularidad estatal de la Autopista del Atlántico, que discurre íntegramente por territorio de la Comunidad Autónoma gallega.

En el Real Decreto 3 317/1982 de 24 de julio sobre traspaso de funciones y servicios a la Comunidad Autónoma de Gali-

En aquel sentido se ha pronunciado el Tribunal Constitucional en un conflicto de competencia en materia de autorización de instalaciones eléctricas:

«La ubicación de la línea dentro del territorio de la CA es condición necesaria pero no suficiente..., lo que habrá que comprobar en cada caso es si cada línea se integra o no en la Red General Peninsular, lo cual no siempre sucede con todas las líneas de alta tensión» (S. TC. 2 febrero 1984).

Cuando una actividad de las enumeradas no se desarrolla íntegramente dentro del territorio de la Comunidad Autónoma, ésta tendrá, a lo sumo, competencias de ejecución, pero no exclusivas (S TC 53/1983 de 3 de mayo).

Dada la superposición de los territorios, como elementos definidores de las competencias, se comprende que no pueda establecerse una delimitación rígida que los convirtiese en compartimentos estancos, incommunicables. El propio Tribunal Constitucional ha declarado en relación con el territorio de las Comunidades Autónomas que «dicho límite territorial ha de interpretarse con flexibilidad suficiente para no vaciar de contenido las competencias asumidas» (S TC 44/1984 de 27 de marzo). Es muy difícil que el ejercicio de una competencia por una Comunidad Autónoma sobre una actividad que se desarrolla en su territorio no tenga incidencia alguna fuera de él. Por ello se ha podido afirmar que:

«... esta limitación territorial de la eficacia de las normas y actos no puede significar, en modo alguno, que le esté vedado por ello a estos Organos, en uso de sus competencias propias, adoptar decisiones que puedan producir consecuencias de hecho en otros lugares del territorio nacional. La unidad política, jurídica, económica y social de España impide su división en compartimientos estancos y, en consecuencia, la privación a las Comunidades Autónomas de la posibilidad de actuar cuando sus actos pudieran originar consecuencias más allá de sus límites territoriales equivaldría necesariamente a privarlas, pura y simplemente, de toda capacidad de actuación» (S TC 16 noviembre 1981)⁴².

Habrà, por tanto, que indagar en cada caso la naturaleza jurídica de la actividad y su vocación comunitaria o supracomunitaria para dilucidar si la competencia corresponde a la Comunidad Autónoma o al Estado. Y en ese sentido el Tribunal Constitucional, a propósito de cooperativas, ha tenido oportunidad de distinguir uno y otro supuesto.

Así, corresponden las competencias a la Comunidad Autónoma cuando las relaciones jurídicas que las cooperativas establezcan con terceros fuera del territorio «tengan carácter instrumental» (S TC 44/1984 de 27 de marzo).

Tratándose de cooperativas de crédito, las actividades realizadas fuera del territorio de la Comunidad corresponden a la misma naturaleza —«la actividad típica»— de aquellos entes:

«No se trata, pues, de simples consecuencias de hecho derivadas de la actividad cooperativa que se realiza dentro del País Vasco, ni de relaciones jurídicas o

cia en materia de carreteras, el criterio que se utiliza es el de *itinerario* de interés general del Estado, para calificar a las carreteras constituyen un sistema independientemente de la titularidad de la competencia administrativa. Cfr. J. por tanto, y acertadamente, un criterio más flexible que el físico de red, sin que ello suponga olvidar que todas las carreteras constituyen un sistema independientemente de la titularidad de la competencia administrativa. Cfr. J. L. MEILÁN GIL, *El territorio, protagonista del desarrollo*, Madrid, 1971.

⁴² La S TC 72/1983, citada en la nota anterior, declaró inconstitucional la disposición final de la ley vasca 1/1982 sobre cooperativas que establecía: «La presente ley se aplicará a todas las cooperativas con domicilio en la Comunidad Autónoma del País Vasco, con independencia de su ámbito territorial de actuación», estimando que vulnera el artículo 20.6 del EPV y el 49.3 de la CE.

actividades con terceros de carácter instrumental, sino que la dimensión extraterritorial forma parte esencial de la configuración de la entidad cooperativa».

Por ello se concluye sentando la doctrina que «la competencia atribuida a la Comunidad Autónoma abarca las cooperativas de ámbito provincial intracomunitario y las de *ámbito supraprovincial pero no supracomunitario*» (en la misma dirección la S TC 48/1982 de 12 de julio).

A conclusión equivalente llega el Tribunal Constitucional en materia de transportes terrestres. Entre los distintos argumentos manejados, el definitivo es el del ámbito territorial del servicio. Siendo nacional la competencia ha de corresponder al Estado:

«... a un servicio concebido como de ámbito nacional la reglamentación ha de proceder de una instancia unitaria, que ha de ser, cabalmente, la que tenga competencia sobre el ámbito territorial al que se extiende el servicio».

El territorio, obviamente, sirve también para la delimitación de las competencias del Estado. Y así, el artículo 154 de la Constitución prevé la existencia de un Delegado del Gobierno que «dirigirá la Administración del Estado en el territorio de la Comunidad Autónoma y la coordinará, cuando proceda, con la Administración propia de la Comunidad»⁴³.

b) La organización judicial

También el territorio constituye un elemento de la organización judicial. En ese sentido un Tribunal superior de justicia culmina la organización judicial «en el ámbito territorial de la Comunidad Autónoma» (art. 152 CE), lo que para Galicia concreta el artículo 21 del EG, dentro de su capítulo III que lleva el expresivo epígrafe «De la Administración de justicia en Galicia». En el proyecto de EG su artículo 9 recogía equívocamente a los Tribunales de justicia, junto al Parlamento, Xunta y su Presidente, como instituciones a través de las cuales se ejercían «los poderes de la nacionalidad gallega».

El Tribunal Constitucional ha tenido ocasión de precisarlo con motivo de un recurso de inconstitucionalidad promovido por el Parlamento vasco:

«Las competencias de los órganos jurisdiccionales no son competencias de la Comunidad Autónoma, que se correspondan con la esfera de sus intereses propios»...; «la relación con la Comunidad Autónoma no es una relación orgánica, sino una relación territorial que deriva del lugar de su sede» (S TS 14 de julio de 1981).

El territorio de la Comunidad Autónoma puede considerarse incluido en el «propio ámbito de autonomía» que debe ser afectado por una ley o acto legislativo del Estado a fin de que se reconozca la legitimación para interponer un recurso de inconstitucionalidad. El Tribunal Constitucional lo ha negado, sin embargo, en un caso concreto, ya que aquella expresión «no puede reducirse a un criterio meramente cuantitativo», cuando se refiere a leyes cuyo ámbito se extiende a todo el Estado (S TC 14 de julio 1981). El voto particular, no obstante, reconoce que, aun tratándose de competencia exclusiva del Estado, su ejercicio puede afectar a la

⁴³ Desarrollado por Ley 17/1983 de 16 de noviembre. Cfr. artículo 1 y artículo 4º relativo a la sede que modificó el artículo 4 del Real Decreto 2 238/1980 de 10 de octubre, que expresamente deroga la ley.

gestión de los intereses de las Comunidades Autónomas que comprendían «no sólo los jurídico-administrativos» (competencias de sentido estricto), sino «los intereses políticos consagrados en la Constitución y en sus respectivos Estatutos», y por ello no le resultaría indiferente que la jurisdicción —exclusiva del Estado— no se agote en órganos estatales con sede en la Comunidad Autónoma⁴⁴.

El territorio afecta a la determinación del órgano judicial competente para entender en actos delictivos cometidos por miembros del Parlamento gallego durante su mandato: Tribunal Superior de Galicia o Sala de lo Penal del Tribunal Supremo si se realizaron en el territorio de Galicia o fuera de él (art. 11.3 EG).

c) Derechos individuales

El sistema electoral se relaciona también con el territorio. El artículo 11.2 del EG, además de configurarlo como de representación proporcional, prescribe se asegure «la representación de las diversas zonas del territorio gallego» repitiendo el mandato constitucional (art. 152 CE).

Por último, el territorio cumple la finalidad general de atribuir la «condición política de gallegos» (art. 3.1 del EG), una expresión un tanto grandilocuente y convencional con la que se quiere aludir a los derechos políticos de los ciudadanos, en especial los del ejercicio de los derechos electorales activos y pasivos. En realidad, el territorio de Galicia sirve para la función de fijar la «vecindad administrativa», bien lejos de la condición de galleguidad civil ligada al *ius sanguinis* que aparece tímidamente en el artículo 3.2 del EG y absolutamente irrelevante para la configuración de una galleguidad política⁴⁵.

Cuando el artículo 4.1 del EG se refiere a los gallegos está utilizando una expresión sincopada de lo que establece el citado artículo 3.1 del EG. Por eso resulta coherente que los derechos, libertades y deberes fundamentales de aquéllos «son los establecidos en la Constitución». Y en consecuencia el territorio no puede constituir un elemento de discriminación, en contra del principio de igualdad reconocido por el artículo 14 de la CE (así, S TS 9 de febrero de 1984, Az. 790)⁴⁶.

Como principio rector de la política social y económica de los poderes públicos de la Comunidad, en claro paralelismo con el capítulo tercero del Título I de la Constitución, el artículo 4.3 del EG recoge «el derecho de los gallegos a vivir y trabajar en su propia tierra». El alcance de la expresión rebasa el de un pío deseo y no llega al de un auténtico derecho subjetivo alegable directamente en los Tribunales, pero han de informar la legislación de la Comunidad Autónoma, interpretando el Estatuto a la luz del artículo 53.3 de la Constitución⁴⁷.

⁴⁴ La S. TC. 84/1982 acepta ese criterio minoritario para admitir la legitimación de la CA.

⁴⁵ Sobre los problemas de la relación entre vecindad civil y administrativa en relación con el artículo 7.2 del EC y los antecedentes históricos de ésta, vid. M. COCA PAYERA, *Vecindad civil y vecindad administrativa. Génesis de un concepto legal*, en Revista Jurídica de Cataluña, I (1981).

⁴⁶ El TS declaró la nulidad de las OOMM, de 17 de diciembre de 1982 y 11 de enero de 1983 que condicionaban el destino en plazas docentes de las CCAA al número de los funcionarios que, procedentes de ellas, saliesen destinados fuera de su territorio.

⁴⁷ La identificación de territorio con «tierra propia» revela la concepción que subyacía en los redactores del Estatuto sobre la galleguidad —y del territorio como un elemento al servicio de la misma— más allá del concepto de vecindad administrativa como título para el nacimiento de nuevos derechos políticos.

d) La ordenación de las Administraciones Públicas

El territorio ha de desempeñar una decisiva función de protagonismo en la nueva ordenación de las Administraciones Públicas, que inexorablemente ha de derivarse de la existencia de Comunidades Autónomas. No es este el momento de desarrollar la tesis. Baste, simplemente, apuntar las líneas en que esa reordenación debería formularse.

En primer lugar, la influencia concreta del territorio se ha de dejar sentir, sobre todo en algunos casos (País Vasco, Cataluña, Navarra, Canarias, Galicia), en lo que en algunos estatutos se denomina «organización territorial». Es netamente una obviedad que conviene, sin embargo, recordar. En determinados supuestos esa organización territorial adquiere el carácter de «propia» de la Comunidad Autónoma, ligada al concepto de competencias exclusivas de la misma. Así se pone de manifiesto en el Estatuto gallego mediante la interpretación sistemática del artículo 2.2 («La organización territorial de Galicia tendrá en cuenta la distribución de la población gallega y sus formas tradicionales de convivencia y asentamiento») y el artículo 27.2, que reconoce como competencia exclusiva de la Comunidad Autónoma «la organización y régimen jurídico de las comarcas y parroquias rurales como entidades locales propias de Galicia».

La introducción del ámbito comunitario obliga a una redistribución de funciones correspondientes a los ámbitos provincial y municipal preexistentes, mediante técnicas de delegación, de atribución o asunción por vía legislativa, a utilizar las de programación y coordinación precisamente en función de la incidencia en el territorio.

Más aún, tal redistribución ha de hacerse teniendo en cuenta la propia estructura deseada de la Administración autonómica, como consecuencia de la efectiva asunción de competencias anteriormente de la Administración del Estado. Un error fácilmente apreciable en la organización de la mayoría de las Comunidades Autónomas es la reproducción en buena medida de la división orgánica de la Administración centralizada. La existencia de Comunidades Autónomas, al partir de cero, podría servir para superar disfunciones que tienen un fundamento puramente histórico y en absoluto racional. La nueva perspectiva para la distribución de funciones y consiguientemente —no precedentemente como por desgracia se ha hecho desde los regímenes preautonómicos—, es precisamente el territorio como elemento unificador. Las competencias estatales al ser asumidas por la Comunidad Autónoma deben sufrir un cierto proceso de refracción por incidir en su territorio⁴⁸.

La redistribución de competencias intracomunitarias y sus consecuencias de reordenación de las estructuras orgánicas influirá lógicamente en la concepción misma del poder autonómico de su titularidad y ejercicio, dando lugar a modelos centralizados o descentralizados.

Por último, el propio ordenamiento jurídico estatal existente, aun antes de su renovación como consecuencia del ejercicio de las competencias estatutariamente atribuidas a la Comunidad Autónoma, ha de ser reinterpretado a la luz de las bases de la organización territorial propia de aquélla. Un supuesto paradigmático es el que se refiere al asentamiento de la población y en concreto el concepto de «núcleo

⁴⁸ Cfr. en general J. L. MEILÁN GIL, *El territorio*, cit.

de población» a efectos de la legislación del suelo, de aperturas de farmacias, de actividades clasificadas, etc.

En tanto no se produzca la correspondiente legislación autonómica, aunque se trate de desarrollo, los preceptos vigentes deberán ser aplicados de acuerdo con la interpretación que se deduce de los Estatutos ya en vigor. Se eliminarían sin notorias injusticias, al menos, retrasos en la obtención de la solución justa que se producen, a veces, por una interpretación unilineal de una legislación estatal uniformadora en la que las peculiaridades territoriales tienden a ser contempladas como cuestiones residuales y accesorias.

Estudio comparado de la articulación Estado-Comunidades Autónomas en el derecho español: especiales referencias a los aspectos económicos

por Angel Manuel González Domínguez

I. INTRODUCCION: SINTESIS HISTORICA DE LA ARTICULACION TERRITORIAL ESPAÑOLA: HECHOS PRINCIPALES

El tratar de realizar una introducción histórica del tema que va a ocuparme a continuación implica reconocer, en primer lugar, que en la historia moderna es con la Constitución de 1978 cuando se alcanza la formación en España de un auténtico «Estado de las Autonomías». Ni la Constitución de la I República (enfáticamente definida como Federal) ni la de 1931 dieron a nuestras Comunidades Autónomas unas prerrogativas como las que brinda la actual Constitución. Se podrá considerar que son muchas o pocas, pero creo que todos debemos estar de acuerdo en que es la máxima cota histórica de Autonomía alcanzada hasta el momento presente.

El hacer una recopilación histórica de la configuración territorial del Estado implica, por otro lado, referirse casi exclusivamente a la provincia, pues es históricamente muy discutible el grado de autonomía alcanzado por los diversos reinos peninsulares en las distintas etapas de la Historia.

Tenemos así que la provincia aparece históricamente con la dominación romana, datando la primera división provincial, en este período, con el reconocimiento de dos grandes zonas: España Citerior y España Ulterior. En tiempo de Augusto, las provincias peninsulares son tres: Tarraconense, Lusitania y Bética. Estas provincias sufren posteriores divisiones y alteraciones durante la Reconquista, con la formación de los Antiguos Reinos (Galicia, León, Navarra...), base de las modernas regiones.

Pero en su sentido actual, la provincia sale de la Monarquía absoluta, y principalmente del influjo francés a través del Departamento.

La creación de la provincia en España fue preconizada ya por la Constitución de Cádiz de 1812, pero no tuvo lugar hasta el decreto de 30 de noviembre de 1833 por el cual se divide el territorio en 49 provincias, subsistentes en la actualidad con las variaciones sufridas posteriormente, principalmente en 1927.

Con este desarrollo histórico de la provincia se producen también los primeros

escarceos «autonómicos» ya en la Edad Media; tienen así lugar las sublevaciones Comunera, de las Germanias, «Irmandiña», etc., en las cuales subyace sobre todo un espíritu social, al que posteriormente se le ha querido añadir unos ciertos toques de «nacionalismo»; posteriormente se produce la sublevación catalana contra los Borbones, y tal vez sea en aquel terrible 11 de septiembre cuando se pueda empezar a hablar ya de una idea de colectividad nacional.

Finalmente, antes de comenzar el tema que me ocupa, quisiera tratar de explicar lo que yo entiendo por Autonomía: la Autonomía supone el paso más avanzado en la descentralización y el más cercano por tanto a las formas federalistas. Supone no sólo un autogobierno, sino también una autolegislación; su ámbito roza muy de cerca el problema de los nacionalismos, y responde, sobre todo, a características de tipo histórico.

1.1. La II República: Constitución Republicana

El desarrollo de las Autonomías, dentro de la Constitución de 1931, se ve ya en su artículo primero, en el que se define el Estado que se constituye como «integral» y además «compatible con la autonomía de los municipios y regiones».

Desde luego, y como dice el profesor Sánchez Agesta, «sea cual fuere su discutible contenido teórico, lo importante era la peculiaridad de su instrumento práctico: el Estatuto concedido singularmente a cada una de las regiones que solicitaba ese régimen especial de autonomía político-administrativa. Era una concesión a lo que un ilustre diputado llamó dos o tres regiones ariscas»¹. Y es a la luz de este párrafo donde voy a centrar el análisis del Título primero de la Constitución Republicana, pues éste no podría realizarse sin tener en cuenta que, para los constituyentes de la II República, la autonomía regional se concedía para evitar problemas mayores, y no porque sus sentimientos fuesen realmente autonomistas.

Debemos comenzar diciendo que en el artículo 1.1 se reconoce que una vez aprobado el Estatuto de cada región autónoma, el Estado lo amparará como parte de su ordenamiento jurídico; es decir, el Estatuto pasa a formar parte del propio ordenamiento del Estado, con lo que tal vez se pretenda evitar el que se pueda considerar a las regiones autónomas como algo exterior al Estado.

En el artículo 13 se expresan las materias de exclusiva competencia del Estado en cuanto a legislación y ejecución directa, y entre otras se enumeran la adquisición y pérdida de nacionalidad, la representación diplomática, la Defensa, etcétera, y varias cuestiones económicas: la pesca marítima (art. 14.5), Deuda del Estado (art. 14.6), régimen arancelario (art. 14.8), sistema monetario, emisión fiduciaria y ordenación general bancaria (art. 14.12), aprovechamientos hidráulicos concernientes a varias regiones (art. 14.14) y Hacienda General del Estado (art. 14.18). Se comprende perfectamente que el Estado se otorgue competencia exclusiva en varios de estos temas, pero otros son algo más discutibles: tomemos como primer ejemplo la pesca marítima, no parece lógico que ésta se continúe rigiendo desde Madrid, al contrario, parecería que nadie mejor que los gobiernos de las regiones autónomas (Galicia, País Vasco) para conocer los problemas que

¹ SÁNCHEZ AGESTA, Luis, *Historia del Constitucionalismo Español*, págs. 486 y ss. Centro de Estudios Constitucionales. Madrid, 1978.

afectan a la pesca en su región; sin embargo, esta cuestión se mantiene como competencia exclusiva del Estado. En cuanto a la Deuda del Estado, no se reconoce a las regiones autónomas el derecho a emitirla, con lo que se cierra un posible camino de recuperación económica para ciertas regiones poco desarrolladas; como último punto, es de mencionar los «aprovechamientos hidráulicos que competen a varias regiones», esto impide en principio la existencia de tasas diferenciadas de energía eléctrica, lo cual es una prueba evidente de injusticia, e incluso de mala gestión económica.

El artículo 15 enumera las competencias en que corresponde al Estado la legislación y a las regiones autónomas la ejecución; en este artículo son de especial mención el «régimen minero y bases mínimas sobre montes, agricultura y ganadería» (art. 15.5), el «régimen de seguros generales y sociales» (art. 15.8) y la «socialización de riquezas naturales y empresas económicas» (art. 15.12). El primero de estos preceptos es el típico precepto político, que puede significar mucho o poco según la voluntad de quien lo interprete, pues si la legislación del Estado es rígida en materia agrícola, ganadera o minera, difícilmente se podrán desarrollar las regiones autónomas. En cuanto a los otros dos puntos, más bien parecen un castigo premeditado a las nacionalidades más combativas («regiones ariscas»), pues no podemos pasar por alto el claro arraigo que tanto en Cataluña como el País Vasco y Galicia tiene la propiedad privada, lo cual, unido a la gran cantidad de pequeños propietarios-empresarios existentes sobre todo en las dos últimas regiones, indica quiénes iban a sufrir la legislación del Estado en estos puntos concretos.

El artículo 16 pone de manifiesto que las materias no comprendidas en los artículos anteriores corresponden a la región autónoma, tanto en legislación exclusiva como en ejecución directa; sin embargo, en el artículo 18 se dice que todas las materias que el Estatuto de una región no reconozca como propias serán atribuidas al Estado. Esto es otra clara muestra del escasísimo espíritu autonomista de los constituyentes, que se atribuyen (dentro de las materias que les están permitidas) todo lo que la región autónoma no se atribuya como propio.

Estas son a grandes rasgos las principales cuestiones del Título I de la Constitución de 1931 en lo relativo a la organización territorial; creo que queda claro que en el texto subyace un deseo latente de un exacerbado centralismo, pero disfrazado de autonomismo; públicamente se muestran deseos de apoyo a las autonomías, pero a la hora de la verdad, a la hora de plasmar las «palabras» en Leyes, las cosas cambian, y ese autonomismo desaparece, mostrando la verdadera cara de unos partidos políticos a los que jamás interesó la autonomía desde su aspecto socio-político-económico, sino sólo como tema electoral.

1.2. Leyes Fundamentales del Reino

El siguiente esquema sociopolítico que vive España es muy distinto del anterior, pues ahora ni siquiera se habla de una cierta autonomía; el «antes una España roja que rota» se convierte en el credo del sistema que impera en nuestro país. Y este sistema, para poder sobrevivir, se dota de un esquema jurídico que va a hacer las veces de Constitución: son las Leyes Fundamentales del Reino. En su texto refundido aprobado por decreto de la Presidencia del Gobierno 779/1967 de 20 de abril, y publicadas en el «Boletín Oficial del Estado» del día siguiente, estas siete leyes van a

servir a un sistema que, en el tema que nos ocupa, había decidido seguir el camino más fácil para superarlo: negar su existencia.

De la amalgama de leyes que constituían las Leyes Fundamentales, vamos a fijarnos en dos de ellas, que son las que tienen relación con el tema que nos ocupa: la Ley de Principios del Movimiento Nacional y la Ley Orgánica del Estado.

En la Ley de Principios del Movimiento Nacional nos encontramos ya con el artículo I: «España es una unidad de destino en lo universal. El servicio a la unidad...»; así se marcaba, de forma muy clara, y desde el principio, cuál iba a ser el espíritu de la ley: España es una unidad, no importa la diferencia idiomática, cultural, de costumbres, España es una unidad. Pasamos así al artículo IV que refuerza todavía más lo antes mencionado «La unidad entre los hombres y las tierras de España es intangible. La integridad de la Patria...». Como se puede ver de nuevo, la línea es prácticamente idéntica al artículo anterior, se trata de marcar una línea en la que todos tengamos una exacerbada idea de España: es la Madre Patria, la Nación indisoluble, el sumun de la unidad. No se trata de hablar de diferencias, de posibles derechos regionales derivados de un pasado histórico, se trata de tallar claramente la idea de que sólo somos españoles; con ello todo posible regionalismo queda, por principio, descartado.

La otra ley que trata el tema territorial es la Ley Orgánica del Estado, que dedica todo su Título VIII (arts. 45 a 48) a la Administración Local. Comienza en el artículo 45.1 diciendo que «los municipios son entidades naturales, y constituyen estructuras básicas de la Comunidad Nacional...». La cuestión es muy clara, los municipios, que posteriormente se reconocen agrupados territorialmente en provincias, son la base de la Comunidad Nacional, la base de la configuración del Estado. Se configura así una división territorial típica de cualquier Estado centralista, del que el francés ha sido el modelo seguido: la división del Estado en municipios agrupados en provincias va a crear en principio una clara idea localista, que con el paso del tiempo va a tender a romper la superior unidad territorial (región), sin lograr por otra parte una vida medianamente autónoma, debido sobre todo a su pequeño tamaño y escasa población; es el típico caso Vigo-La Coruña, las dos mayores ciudades gallegas, que en muchos casos se sienten tan viguesas, tan coruñesas, que se olvidan de la existencia de Galicia, de una comunidad superior a ellas y de la que forman parte; pero, sin embargo, no pueden olvidarse del Estado, del cual dependen económicamente. El punto siguiente de este mismo artículo (45.2) se cierra de una forma que en principio llama terriblemente la atención: «También podrán establecerse divisiones territoriales distintas de la provincia.» La pregunta es inmediata, ¿qué tipo de divisiones?, pero no se ve respondida, al menos en la ley. Con el paso del tiempo se podría llegar a la conclusión de que las «divisiones territoriales distintas de la provincia» seguramente serían las mancomunidades de municipios, pero ¿podría tener algún otro sentido esta expresión? Me da la impresión de que, al menos en la práctica, no se le podría dar ningún otro sentido, sobre todo teniendo en cuenta los «Principios del Movimiento Nacional», pero debemos reconocer que al menos teóricamente era posible el establecimiento de la región como división territorial; otra cosa sería las posibles competencias que se asignaran a dichas regiones, sus capacidades legislativas y ejecutivas, etc., que indudablemente no se iban a producir, sencillamente porque sería socavar los principios del propio sistema, basados ante todo en una unidad sin la menor diferencia.

Sin embargo, resulta un tanto extraño que no se hubiera sabido aprovechar este

mínimo resquicio de la Ley; es bien cierto que las interpretaciones que se pueden efectuar de la misma son muy amplias y variadas, pero también se debe reconocer que tal y como en otros muchos temas se supieron aprovechar los menores resquicios que las leyes presentaban, sobre ésta se corrió un tupido velo. Sinceramente creo que la respuesta a el por qué es muy similar al dado cuando se planteó en la II República: no interesaba aprovechar la ocasión, al menos en el tema territorial y si bien es cierto que en la II República la situación forzó a una aceptación, aunque a regañadientes, de la autonomía, con la situación política posterior, se hacía ver que esto era imposible, que nada se podría lograr, y aunque en el fondo esto era cierto, y las posibilidades eran mínimas, ni siquiera mínimamente se trataron de aprovechar.

II. RELACIONES ESTADO-COMUNIDADES AUTONOMAS EN EL DERECHO ACTUAL

Con la muerte del General Franco, la vida socio-político-económica de España sufre un gran cambio. Se va a pasar de un sistema dictatorial a un sistema de libertades, y este cambio va a tener también influencia en el tema autonómico, al ser reconocidos los derechos de las regiones dentro del texto constitucional.

2.1. Reglas generales: visión de la Constitución

La primera referencia al tema autonómico se encuentra ya en el artículo 2, en el propio título preliminar; en él se dice que «La Constitución se fundamenta en la indisoluble unidad de la Nación Española, patria común e indivisible de todos los españoles, y reconoce y garantiza el derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones que la integran y la solidaridad entre todas ellas». En principio debemos decir que existe un reconocimiento expreso de la Constitución al derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones, pero al mismo tiempo, este artículo establece ya una diferencia a la que posteriormente aludiremos: es la diferencia nacionalidad-región. Al mismo tiempo se sigue reconociendo la unidad de España, pero casi como un ámbito superior, como algo que engloba nacionalidades y regiones pero sin inmiscuirse en ellas.

Pero la parte que la Constitución dedica realmente al tema autonómico es su Título VIII, y especialmente su capítulo tercero. En el artículo 137 se dice que las Comunidades Autónomas que se constituyan gozan de autonomía para la gestión de sus intereses, lo cual no viene sino a reforzar lo ya visto en el artículo 2; pero esto es una simple declaración de intenciones, lo que hace falta es ver su plasmación práctica, cosa que veremos en los artículos siguientes. El artículo 148 se refiere a las competencias que podrán asumir las Comunidades Autónomas, refiriéndose entre otras a las Obras Públicas de interés de la Comunidad Autónoma, ferrocarriles y carreteras con itinerarios dentro de la Comunidad, agricultura y ganadería, aprovechamientos hidráulicos, etc.; veamos lo más interesante desde el punto de vista económico.

Las Obras Públicas de interés de la Comunidad son un tema muy a tener en cuenta, pues podría ser un claro elemento de política económica keynessiana a

disposición de los gobiernos autónomos; también es de competencia autónoma la agricultura y ganadería, aunque de acuerdo con la ordenación general de la economía esto parece muy aceptable, sobre todo si se tiene en cuenta el principio de solidaridad, pues cada región podrá atender a su sector primario, sin que al mismo tiempo esto implique ningún privilegio en relación a las demás Comunidades Autónomas; lo mismo sucede con los aprovechamientos forestales, la pesca interior (todo ello sector primario) y los proyectos, construcción y explotación de aprovechamientos hidráulicos, canales y regadíos. El apartado 13 de este artículo 148 va a tratar un tema realmente interesante, al considerar como competencia de la Comunidad Autónoma «el fomento del desarrollo económico de la Comunidad Autónoma, dentro de los objetivos marcados por la política económica nacional»; en este apartado creo que se centra una parte importante de las posibles ventajas de la autonomía, pues mediante él, y pese a quedar en cierto modo sometido a la Política Económica del Estado, cada Comunidad Autónoma podrá enfocar su economía de acuerdo con sus posibilidades y necesidades, podrá dotarse de aquello que realmente necesita y, al menos teóricamente, no debería sufrir imposiciones aberrantes, que le lleven a auténticos callejones sin salida.

Pasemos ahora al artículo 140, que enumera las competencias exclusivas del Estado, y entre las que destacan el comercio exterior, sistema monetario, bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica, Hacienda General y Deuda del Estado, etc. Que el Estado se subroge como exclusivo el régimen aduanero y arancelario es totalmente lógico, sobre todo atendiendo al antes mencionado principio de solidaridad; sin embargo, ya no parece tan lógico que sea competencia exclusiva el comercio exterior, o al menos debería contemplarse la posibilidad de que las Comunidades Autónomas pudieran intervenir en su fomento, al menos en el relacionado con países con los cuales las afinidades son mayores. Son también importantes los puntos referidos a bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica, y Hacienda y Deuda del Estado, para evitar descoordinaciones que se producirían de otra forma, no es menos cierto que esto no puede ser aprovechado por el Estado para mediante ello imponerse económicamente a las Comunidades. Es también muy interesante, sobre todo para regiones como la mía, que el Estado se atribuya en exclusiva la competencia en pesca marítima, pues si bien parecería lógico por coordinación, no es menos cierto que las posibilidades de conocimiento del tema son mucho mayores por parte de las Comunidades Autónomas. Es también interesante el propio artículo 149, que en su apartado segundo, al mismo tiempo que atribuye al Estado las materias no atribuidas constitucionalmente a las Comunidades, también atribuye a las Comunidades las materias no atribuidas al Estado, con lo que se alcanza un equilibrio muy superior al obtenido con la Constitución de la II República, para la cual todas las materias no atribuidas a la Comunidad correspondían al Estado.

Pasemos ahora a referirnos a los tres últimos artículos de este Título VIII, que van a hacer referencia también a cuestiones económicas; en el 156 se hace referencia a que «las Comunidades gozarán de autonomía financiera para el desarrollo y ejecución de sus competencias», creo que este es el auténtico nudo gorgiano de la cuestión económica en el Estado de las Autonomías, pues al reconocerse la Autonomía financiera se da pie a la autonomía política, pues debemos considerar de una vez por todas como imposible la autonomía política sin autonomía financiera. El artículo 157 se refiere a los recursos de las Comunidades Autónomas, que estarán constituidos por impuestos cedidos por el Estado, y recargos sobre impuestos

estatales, sus propios impuestos, tasas y contribuciones especiales, transferencias de un fondo de compensación, rendimientos de su patrimonio y operaciones de crédito.

Indudablemente, el primero de los ingresos choca de forma frontal con la autonomía financiera, pues al no existir una sistematización de los impuestos que puedan ser cedidos, se corre el riesgo de que el gobierno central abra o cierre el grifo según sus simpatías políticas hacia una determinada Comunidad. Tanto los recargos sobre impuestos estatales, como la creación de nuevos tributos por parte de las Comunidades, no serían rentables, ni económica ni políticamente, debido tanto a la crisis que atravesamos, como a la poca confianza del ciudadano en la eficacia de la gestión pública. En cuanto a la cuestión del Fondo de Compensación, que en principio parece muy interesante, deberá ser contemplado de forma más clara a la luz de los diversos Estatutos. Es por otra parte dudoso el posible rendimiento que las Comunidades puedan obtener de su patrimonio, escaso al menos en estos primeros tiempos, y, por otro lado, y sin cerrar el camino crediticio, resulta desolador que esta sea la principal fuente de recursos de una institución, pues ¿se puede confiar en algo que habiendo nacido para servir al ciudadano sólo sirve para endeudarse?, además, ¿cómo se cubrirán esos créditos?, ¿subiendo los impuestos?, en este caso resultaría mejor obtener ingresos por la vía de los recargos sobre impuestos estatales. Realmente no cierro la vía crediticia, pero quiero significar que su abuso, como desgraciadamente ya conocemos, puede llevarnos a hipotecar el futuro.

2.2. Estudio de los diversos Estatutos

La terminología de la propia Constitución me ha llevado a dividir a las Comunidades en dos tipos: nacionalidades y regiones; no se trata por mi parte de exaltar a unas y menoscabar a otras, sino que considero que aparte de la terminología constitucional hay circunstancias histórico-políticas que han llevado a diferentes modalidades autonómicas, plasmadas en los diversos Estatutos. Tan sólo de ahí parte la división que he realizado.

2.2.1. Comunidades Autónomas Históricas

Como tales he considerado a las reconocidas por la Constitución, es decir, las que en el pasado habían plebiscitado Estatutos de Autonomía: Galicia, País Vasco y Cataluña. Estas Comunidades se van a regir por la disposición transitoria segunda de la Constitución, basándose para su desarrollo autonómico en los artículos 143.2 y 151.

Comenzando por el Estatuto de Guernica, debemos decir que es su Título I el referido a las competencias del País Vasco; así en el artículo 10 se refiere a las competencias exclusivas de la Comunidad, entre las que destacan, con particular referencia al aspecto económico, las de montes, aprovechamientos y servicios forestales, vías pecuarias y pastos, agricultura y ganadería, pesca en aguas interiores y caza, aprovechamientos hidráulicos (cuando las aguas discurran íntegramente por el País Vasco), cooperativas, Sector Público propio del País Vasco, promoción, desarrollo y planificación de la actividad económica de acuerdo con la ordenación

general de la economía, Instituciones de crédito corporativo público y territorial, comercio interior, establecimiento y regulación de Bolsas de Comercio e industria (excepto las sujetas a normas especiales); es de notar que corresponde al País Vasco el desarrollo y ejecución de los planes establecidos por el Estado en caso de reestructuración de sectores y obras públicas que no afecten a otras regiones. Por su parte, el artículo 11 enumera las materias en que el País Vasco tiene competencia de desarrollo legislativo, entre las que destaca la ordenación de su sector pesquero, ordenación de crédito, banca y seguro, reserva al Sector Público de servicios esenciales y régimen minero y energético. En cuanto a las materias en que ejecuta la legislación del Estado, se enumeran en el artículo 12, destacando la participación en la gestión del Sector Público estatal en su ámbito territorial y las ferias internacionales. Es también de resaltar que el artículo 18 dice que corresponde al País Vasco la gestión del régimen económico de la Seguridad Social. Lo relativo a materias hacendísticas es tratado por el Título III, el cual en su artículo 41 dice que las relaciones de orden tributario entre el Estado y el País Vasco se regularán por medio de los Concierdos Económicos; en el artículo 42 se enumeran los ingresos de la Hacienda vasca, constituidos por las aportaciones de las Diputaciones Forales como expresión de la contribución de los Territorios Históricos a los gastos presupuestarios, los rendimientos de los impuestos propios de la Comunidad, transferencias del Fondo de Compensación Interterritorial, rendimientos de su patrimonio y el producto de operaciones de crédito y deuda.

En cuanto al Estatuto de Cataluña, tiene enumeradas sus competencias exclusivas en el Título I artículo 9º del Estatuto, destacando montes, aprovechamientos y servicios forestales, turismo, obras públicas que no afecten a otra Comunidad, lo mismo que aprovechamientos hidráulicos e instalaciones de producción, distribución y transporte de energía, pesca en aguas interiores, cooperativas, y un interesante último punto, que abarca «las restantes materias que se atribuyan en el presente Estatuto, así como las que sean transferidas mediante el procedimiento de Ley Orgánica». En cuanto a las competencias de desarrollo legislativo y ejecución de legislación básica, vienen enumeradas en el artículo 10, comprendiendo la reserva al Sector Público de recursos esenciales, ordenación del sector pesquero, ordenación del crédito, banca y seguros y régimen minero y energético. En cuanto a la ejecución de la legislación del Estado, ésta comprende las materias del artículo 11, que concluye atribuyéndose las demás materias que se enumeran en el Estatuto. En el artículo 12 se inscriben todas las materias que, de acuerdo con las bases y la ordenación de la actividad económica general, corresponden en exclusiva a la Generalidad: planificación de la actividad económica en Cataluña, industria (con las mismas características que el Estatuto Vasco), agricultura y ganadería, Instituciones de crédito corporativo, Sector Público económico de la Generalidad y participación en la gestión del estatal en los casos en que proceda. Por el artículo 17 corresponde a la Generalidad la gestión del régimen económico de la Seguridad Social. El Título III es el referido a la Economía y Finanzas, y declara en el artículo 44 constituida la Hacienda de la Generalidad por los rendimientos de los impuestos que ésta establezca, los cedidos por el Estado (que según la disposición adicional sexta son sobre el patrimonio, sobre transmisiones patrimoniales, sobre sucesiones y donaciones y sobre el lujo recaudado en destino), un porcentaje de la recaudación total del Estado por todo tipo de impuestos, el rendimiento de sus propias tasas y contribuciones especiales, recargos sobre impuestos estatales, ingresos procedentes del Fondo de Compensación Interterritorial,

otras asignaciones con cargo al presupuesto del Estado, emisiones de deuda y crédito, multas y sanciones. La Generalidad podrá recaudar sus propios tributos o los que el Estado le delegue, mientras que la gestión de los demás corresponde al Estado; el artículo 54 reconoce de forma taxativa la posibilidad de creación por parte de la Generalidad de Empresas Públicas, y el 55 de cooperativas.

El Estatuto gallego trata en su título segundo de las competencias; así en el artículo 27, referido a las competencias exclusivas, destacan las obras públicas no generales, montes, aprovechamientos forestales y pastos, aprovechamientos hidráulicos e instalaciones de producción de energía eléctrica que afecten tan sólo a Galicia, pesca en rías y aguas interiores, ferias y mercados interiores, y un último punto en el que se recogen las restantes materias que con este carácter sean transferidas por el Estado. El artículo 28 se refiere a las competencias de desarrollo y ejecución de la legislación del Estado, comprendiendo las materias de régimen minero y energético, reserva al sector público de recursos o servicios esenciales, ordenación del sector pesquero, puertos pesqueros y entidades cooperativas. El artículo 29 se refiere a las materias en que corresponde a la Comunidad la ejecución de la legislación del Estado, con un último punto que abarca todas las que por Ley pueda transferir el Estado. En el artículo 30 se enumeran las materias exclusivas económicas, de acuerdo siempre con la actuación económica general, comprendiendo el fomento y planificación de la actividad económica, industria (en las mismas condiciones que los anteriores Estatutos), agricultura y ganadería, comercio interior, Instituciones de crédito corporativo, Sector Público de Galicia y programas genéricos estimuladores de la ampliación de las actividades productivas; asimismo, la participación en la gestión del Sector Público estatal. Le corresponde también la gestión del régimen económico de la Seguridad Social. El Título IV se refiere a la Economía y la Hacienda y en su artículo 43 establece los tipos de impuestos que forman la Hacienda: cedidos por el Estado (patrimonio neto, transmisiones patrimoniales, Sucesiones y Donaciones y Lujo recaudado en destino), un porcentaje en la recaudación del Estado, el rendimiento de sus tasas y contribuciones especiales, los recargos sobre impuestos estatales, otras asignaciones en el presupuesto del Estado, emisión de deuda, recurso al crédito, multas y sanciones; participará también de los ingresos correspondientes a tributos establecidos por el Estado para recuperar costos sociales producidos por actividades contaminantes o generadoras de riesgos especialmente graves. Corresponderán a la Xunta la gestión, recaudación e inspección de sus tributos y de los cedidos por el Estado, correspondiendo los no cedidos a éste.

Como podemos ver, las competencias que, en materia económica se atribuyen los Estatutos son muy similares, con la excepción de la materia hacendística, en la que el País Vasco sigue la tradición de los Convenios, con la posterior entrega al Estado de los cupos, consistentes en porcentajes sobre las recaudaciones previamente fijadas; el sistema es inverso al de las otras Comunidades, pues el País Vasco es quien recauda directamente los impuestos (excepto Rentas de aduanas y monopolios fiscales) realizando posteriormente una transferencia de parte de esa recaudación al Estado; por el contrario, Galicia y Cataluña tan sólo recaudan los impuestos cedidos, mientras que el Estado se encarga de los demás, transfiriendo posteriormente la parte correspondiente a cada Comunidad. Ambos sistemas son discutibles, pero en principio parece mejor el del País Vasco, que como mínimo evita la dilación temporal que conlleva el sistema de recaudación y posterior redistribución.

En cuanto a las demás competencias abarcan realmente un amplio abanico de

posibilidades, referidos a todos los sectores de la vida económica, con lo que las posibilidades teóricas de las Comunidades Históricas son muy amplias en lo referente a su desarrollo. Y digo que lo son teóricamente, pues para pasar al terreno de los hechos hace falta que exista una auténtica cesión de tributos, una cesión de fondos del Estado a las Comunidades, si no los Estatutos pasarán a ser papel mojado.

2.2.2. *Comunidades Autónomas no históricas*

Dentro de este grupo considero a las Comunidades Autónomas que han accedido a la autonomía por una vía distinta del artículo 151 de la Constitución; para evitar reiteraciones se verán los Estatutos de Navarra (Ley Orgánica de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral), debido a su régimen económico especial; Canarias tanto por su régimen económico como por el hecho de la insularidad, y la Comunidad Valenciana como caso general.

En cuanto a Navarra es el Título II el que se refiere a sus competencias, enumerando el artículo 44 las competencias exclusivas entre las que destacan obras públicas que no tengan la calificación de interés general, aprovechamientos hidráulicos e instalaciones de producción, distribución y transporte de energía, artesanía, promoción y ordenación del turismo, ferias y mercados interiores, cooperativas de crédito y Mutualidades no integradas en la Seguridad Social. En el artículo 45 se dice que la actividad tributaria y financiera de Navarra se regulará por el sistema tradicional de Convenio Económico en el que se determinarán las aportaciones de Navarra a las cargas generales del Estado, señalando su cuantía; Navarra tendrá potestad para mantener, establecer y regular su propio régimen tributario. El artículo 50 enumera de nuevo competencias exclusivas de la Comunidad, destacando agricultura y ganadería (de acuerdo con la ordenación general); corresponde a Navarra la planificación de la actividad económica, industria, y el régimen económico de la Seguridad Social. El artículo 56 se refiere a materias netamente económicas, siempre de acuerdo con la ordenación de la economía general corresponde a Navarra la planificación de la actividad económica, industria (sin perjuicios de normas de Seguridad Nacional), desarrollo y ejecución de planes estatales de reestructuración, comercio interior, crédito corporativo, Sector Público económico de Navarra, Cajas de Ahorro y participación en la gestión del Sector Público Estatal en Navarra. En el artículo 57 se exponen las materias en que corresponde a Navarra el desarrollo legislativo y ejecución, destacando la reserva de recursos al Sector Público, intervención de empresas, ordenación de crédito, banca y seguros y régimen minero energético.

En cuanto al Estatuto canario es en su Título II donde se expresan las competencias de la Comunidad Autónoma de Canarias; en el artículo 29 se enumeran las competencias exclusivas, destacando agricultura y ganadería de acuerdo con la ordenación general de la economía estatal, pesca en aguas interiores, aprovechamientos hidráulicos, ferias y mercados interiores, obras públicas que no sean de interés estatal. En el artículo 32 se enumeran las materias en que corresponde a Canarias el desarrollo legislativo, destacando montes, instituciones de crédito público y cajas de ahorro, ordenación y planificación de la actividad económica y régimen minero-energético, también comercio interior e industria (con las salvedades expresadas en los demás Estatutos). En los artículos 34 y 35 se

señalan las materias que la Comunidad podrá asumir, bien transcurridos cinco años desde la promulgación del Estatuto, bien mediante Ley Orgánica; destacan ordenación del sector pesquero, industria de acuerdo con la actividad económica general, cooperativas y la ejecución de los servicios de la Seguridad Social. En cuanto a la Economía y Hacienda se desarrolla en el Título IV, donde en el capítulo I artículo 45 se dice que Canarias goza de un régimen económico-fiscal especial, basado en la libertad comercial de importación y exportación y en franquicias aduaneras y fiscales sobre el consumo. Dentro del capítulo II, el artículo 48 se refiere a los recursos de la Comunidad, que están constituidos por el producto de su patrimonio, los ingresos de sus impuestos, el rendimiento de los impuestos cedidos por el Estado (Patrimonio Neto, Transmisiones Patrimoniales, Donaciones y Actos Jurídicos Documentados, sobre las ventas en fase minorista, sobre consumos específicos minoristas salvo los monopolios fiscales y las tasas sobre el juego), recargos en impuestos estatales, asignaciones con cargo a los Presupuestos del Estado, transferencias del Fondo de Compensación, ingresos asignados como consecuencia de las competencias transferidas, importe de multas, emisión de Deuda Pública y recurso al crédito. El artículo 49 enumera los recursos de los Cabildos, que están constituidos por los establecidos en su legislación específica, en la legislación local y los derivados del régimen fiscal especial de Canarias. En el artículo 61 se da potestad a la Administración autónoma para la gestión de sus propios tributos, y en el 62 se faculta a los poderes públicos canarios para la constitución de un Sector Público económico autónomo.

En lo referente, por último, al Estatuto de Valencia, las competencias vienen enumeradas en el Título III, que en el capítulo I artículo 31 enumera las exclusivas, entre las que destacan las de montes, aprovechamientos y servicios forestales, obras públicas que no sean de interés general del Estado, aprovechamientos hidráulicos, cuando las aguas discurran exclusivamente por la Comunidad, pesca en aguas interiores, cooperativas y mutualismo no integrado en la Seguridad Social. En lo referente a las competencias de desarrollo legislativo y ejecución sobresalen las referentes a reserva de recursos o servicios esenciales al Sector Público, ordenación del crédito, banca y seguros, régimen minero-energético, ordenación del sector pesquero. En cuanto a las competencias de ejecución de la legislación del Estado son enumeradas en el artículo 43, comprendiendo como más importantes las ferias internacionales. En el artículo 34 se enumeran las competencias eminentemente económicas, que abarcarán, de acuerdo con la ordenación de la actividad económica general, la planificación de la actividad económica de la Comunidad, industria (con las limitaciones ya vistas), desarrollo de los planes de reestructuración industrial, agricultura y ganadería, comercio interior, instituciones de crédito cooperativo y Cajas de Ahorro, Sector Público de la Comunidad y participación en la gestión del Sector Público del Estado. Por el artículo 38 se reconoce a la Comunidad la competencia en la gestión de la Seguridad Social. En cuanto al tema de Economía y Hacienda es el Título V el que lo contempla, y en el artículo 51 se considera la Hacienda Autónoma constituida por los ingresos procedentes de su patrimonio, sus propios impuestos, los cedidos por el Estado (Patrimonio Neto, Transmisiones Patrimoniales, Sucesiones y Donaciones, sobre las ventas en la fase minorista, sobre consumos específicos en fase minorista salvo los monopolios fiscales, tasas sobre el juego), los recargos sobre los impuestos estatales, un porcentaje de la recaudación total del Estado, asignaciones del Presupuesto, Deuda Pública y recurso al crédito, ingresos del Fondo de Compensación y producto de

multas y sanciones. En el artículo 57 se faculta a la Comunidad para constituir instituciones de crédito especializadas, así como organismos para el fomento del desarrollo económico (art. 58).

Estas son a grandes rasgos las materias que por medio de los diversos Estatutos se transfieren a las diversas Comunidades; mediante ellas se puede ver que son bastante similares en todos los aspectos, tanto para las Comunidades históricas como para las no históricas; la única diferencia estriba en el plazo de cinco años que deben esperar las Comunidades no históricas, o al menos algunas de ellas, para alcanzar diversas competencias. Pero debemos tener en cuenta que esta espera ya viene marcada por los modos de acceso a la autonomía de las diferentes Comunidades.

2.3. La LOFCA y su importancia en las relaciones Estado-Comunidades Autónomas

Esta Ley Orgánica, promulgada en septiembre de 1980 cuando ya existían Estatutos en vigor, trata de ser una ley capaz de fijar los criterios económicos mediante los cuales se van a desarrollar las diversas Comunidades Autónomas. Bien entendida, debería ser la Constitución económica del Estado de las Autonomías la ley capaz de efectuar las asignaciones económicas a las diversas regiones con un estricto sentido de justicia.

Su comienzo no puede ser más esperanzador, pues en el artículo 1.1 se lee: «Las Comunidades Autónomas gozarán de autonomía financiera para el desarrollo y ejecución de las competencias...»; es decir, se reconoce legalmente el principio de la imposibilidad de autonomía política sin autonomía financiera. En el artículo segundo se enumeran como principios esenciales de la actividad financiera de las Comunidades la no existencia de privilegios, junto con los de solidaridad y suficiencia; por el artículo siguiente se crea el Consejo de Política Fiscal y Financiera, encargado de la «coordinación de la Política Económico-Financiera entre el Estado y las Comunidades». El capítulo II, de los recursos de las Comunidades, no viene a ser más que una repetición de lo dicho anteriormente en los Estatutos al referirnos al mismo tema: posibilidad de cesión de impuestos, de creación de otros, etc. Pero se enumeran también dos puntos interesantes: cuando la Comunidad establezca sus propios impuestos, éstos deberán ceñirse a las condiciones de no ser trabas para la libre circulación económica, y no podrán gravar negocios, actos o hechos situados fuera del territorio de la Comunidad; también se enumeran como no cedibles en ningún caso el impuesto sobre la renta de las personas físicas, sobre sociedades, sobre la producción o las ventas (¿el futuro IVA?), sobre el tráfico exterior y los monopolios fiscales. En el artículo 13 se enumeran las bases para concretar la participación de las diversas Comunidades en la recaudación de los impuestos no cedidos por el Estado: coeficiente de población, coeficiente de esfuerzo fiscal en el Impuesto sobre la Renta, la cantidad equivalente a la aportación que corresponda a la Comunidad de los Servicios que el Estado continúe prestando, la relación inversa de la renta real por habitante respecto a la del resto de España y, finalmente, el utópico cajón de sastre al parecer inherente a la sociedad española: «otros». Se limita en el artículo siguiente el recurso al crédito al plazo inferior a un año y a su realización en gastos de inversión; el crédito extranjero será en todo caso autorizado por el Estado. El nivel mínimo de los servicios de su competencia es

garantizado por el Estado en todo el territorio, en el artículo 15, considerando como nivel mínimo el medio existente en el territorio nacional. En cuanto al Fondo de Compensación Interterritorial, se hace referencia a él en el artículo 16, diciendo que será dotado como mínimo con un 30 por 100 de la inversión total del Estado, siendo destinados a gastos de inversión en los territorios comparativamente menos desarrollados; se distribuirá de acuerdo con los criterios de inversa de la renta por habitante, tasa de población emigrada, porcentaje de desempleo sobre la población activa, superficie territorial, hecho insular y «otros criterios procedentes». El volumen de fondos asignado a cada Comunidad deberá ser empleado en inversiones de infraestructura.

Es también de resaltar que por la disposición transitoria primera el Estado se compromete, hasta cumplidos los seis años de entrada en vigor del Estatuto o hasta el traspaso de las competencias fijadas, a la financiación de los servicios transferidos, con una cantidad igual al coste de dicho servicio en el momento de la transferencia.

Estos son a grandes rasgos los criterios generales de la LOFCA, entre los que como se ve no faltan desafortunadamente criterios que puedan llevar al «amiguismo político» en temas de capital importancia para el desarrollo del Estado de las Autonomías. Esperemos que por una vez nuestros políticos actúen con un mínimo de cordura y apliquen criterios meramente económicos allí donde deben ser éstos los aplicados. Si entre todos lo conseguimos, habremos dado un gran paso hacia el futuro del Estado de las Autonomías.

2.4. Las Comunidades Autónomas ante la integración europea

La política regional de la Comunidad consta de tres ejes de actuación; en primer lugar, introduce una dimensión regional en las otras políticas llevadas a cabo por la Comunidad, al tener en cuenta los efectos que estas políticas son capaces de provocar a nivel regional; en segundo lugar, persiguen un esfuerzo de coordinación de las políticas regionales nacionales; finalmente, incluye una amplia gama de apoyos financieros para las acciones de desarrollo regional en las regiones más desfavorecidas de la Comunidad.

Los problemas regionales deben ser conocidos evidentemente en el contexto europeo, pues una región considerada como desfavorecida en un país próspero puede ser considerada medianamente rica para otro; por tanto, deben aplicarse criterios comunitarios para realizar comparaciones válidas y fijar prioridades de actuación.

Existen varios tipos de instrumentos de intervención regional que son utilizados por la CECA, el Banco Europeo de Inversiones, el NIC, bonificaciones de tipos de interés, etc., pero el más importante de todos ellos es el Fondo de Desarrollo Regional Europeo.

El FEDER es el único instrumento exclusivo para contribuir al desarrollo de las regiones desfavorecidas; sirve para apoyar las iniciativas nacionales de desarrollo regional. Se compone de dos secciones:

— «Bajo cuota», que representa el 95 por 100 de los medios disponibles, siendo repartido mediante cuotas nacionales para garantizar que los fondos se dirijan hacia los países con más problemas nacionales. Financia dos tipos de inversiones en

regiones con ayudas de los gobiernos nacionales: inversiones para creación o mantenimiento de los puestos de trabajo (hasta el 20 por 100 de la inversión) e inversiones de infraestructura (hasta el 40 por 100 de la inversión). Los fondos son entregados a los Estados miembros que los pueden considerar como una devolución parcial de sus ayudas nacionales a las regiones (suele suceder en el primer caso) o transferirlas a las autoridades locales (suele suceder en el segundo caso).

— «Fuera de cuota» representa el 5 por 100 de los recursos del Fondo y financia acciones comunitarias específicas sin que la distribución se establezca entre los Estados miembros. Van destinados a facilitar la puesta en marcha de políticas comunitarias o a compensar sus efectos negativos. No se conceden a proyectos individuales de inversión, sino a programas plurianuales de desarrollo de determinadas zonas. Se trata de favorecer a la mediana y pequeña empresa, potenciando el desarrollo propio de estas regiones.

Como podemos ver, la acción de la Comunidad Europea va dirigida también a superar los desequilibrios regionales y a tratar de que el «principio de solidaridad» sea algo más que una mera declaración de intenciones. El método comunitario parece acertado, pues mediante él se producen entregas directas a las regiones por la sección «fuera de cuota» y entregas al propio Estado.

Tal vez el problema que se le plantee a España en el momento de su integración sea un problema de coordinación entre la política regional que se realiza en la Comunidad y la española, pero después de repasar ambos esquemas creo que será un problema fácilmente superable, pues tanto los medios como los fines de ambas políticas son similares y, por tanto, fácilmente armonizables.

III. CONCLUSIONES

3.1. Relaciones tipo en los Estatutos en vigor

1. Subordinación en todo momento de los intereses de las Comunidades a los del Estado, lo cual se nota claramente el estar especificado que muchas competencias exclusivas de las regiones están sujetas a la «ordenación general».

2. Confusión en el deslinde entre competencias exclusivas, de desarrollo legislativo y de mera ejecución de la legislación del Estado.

3. Importancia de los regímenes económicos especiales.

4. Injusticia en la participación en los ingresos del Estado por impuestos cedidos, al ser uno de los baremos la relación respecto a la renta del resto de España; con esto se viene a considerar casi que las regiones autogeneran sus rentas, cuando sabemos que esto no es cierto, debido sobre todo al fenómeno de la emigración. El tener también en cuenta este índice tiende a amortiguar el hecho.

5. Problemática de las «competencias compartidas» por el Estado y las Comunidades Autónomas; deberían ser deslindadas mediante una Ley de Bases para evitar continuos choques de competencias. Pero esta armonización debe contemplarse con un criterio realmente amplio y constructivo.

6. Escasa importancia de los impuestos cedidos en la recaudación estatal; esto conlleva un mal aprovechamiento de recursos, pues impuestos recaudados en una región, cuyo importe va a salir de ella, probablemente vuelvan posteriormente como una transferencia del Fondo de Compensación.

7. Posibilidad teórica de lograr un desarrollo regional integrado siempre y

cuando las transferencias monetarias sean justas y rápidas; se dispone de los medios legales para lograr un desarrollo de las zonas más atrasadas, pero además de esto el dinero debe de llegar a los gobiernos autónomos sin «tacañerías» y con la mayor rapidez.

8. Posibilidad de cooperación intercomunitaria, que sin suplantar al Estado pueda llevar a cabo un mejor desarrollo de las zonas afectadas.

3.2. El entendimiento Estado-Comunidades Autónomas: eslabón imprescindible para la superación de la crisis

Cada vez está más y más claro que los viejos moldes no sirven para superar la crisis actual; las antiguas ideas no sirven porque no estaban pensadas para superar los problemas con los que hoy nos encontramos; se conocían crisis de inflación o de aumento del paro, pero no de una combinación de ambos que hasta ahora se ha mostrado insoluble: se logra disminuir la inflación en escasos puntos a costa de cientos de miles de parados o se crea empleo de forma escasa, provocando espectaculares aumentos de la inflación. Ninguna corriente teórica ha logrado superar el problema; no lo ha logrado el nekeynesianismo, tal vez la corriente más denostada a lo largo de la crisis, pero tampoco lo ha logrado el liberalismo, que si bien es cierto que ha conseguido grandes victorias en el terreno inflacionario ha sido a costa de grandes costes sociales; en fin, el propio sistema socialista se ve sumido en la crisis, pese a sus intentos por no caer en ella.

Ante esto no queda más remedio que buscar nuevas ideas para salir del «impase» y creo que la cuestión autonómica puede ser una vía de salida. Será una empresa muy ambiciosa, similar a la famosa trilogía deportiva: saber, querer y poder.

Saber: es indudable la importancia económica de la pequeña y mediana empresa, su papel generador de riqueza; entonces, ¿porqué la pequeña Comunidad integrada en otra mayor no va a ser capaz de superar la crisis? La crisis es general, pero en cada zona tiene sus particularidades importantísimas; entonces, ¿quiénes mejor que los afectados para superarla? Ahí está el «quid» de la cuestión, de un asunto que para mí está muy claro: sólo se producirá una recuperación económica del Estado si se recuperan todas y cada una de sus regiones.

Querer: hay que desterrar el pasotismo y el desánimo que nos invade, hay que tener ilusión, fe en uno mismo y en su pueblo y ganas de triunfar. Estas son palabras que en el ámbito económico tienen un exponente claro: especialización y aumento de la productividad. Será el producir más, más barato y mejor, evitando así una parte de la inflación y contribuyendo directamente a derrotar al fantasma del paro. Pero que no nos quepa duda de que este aumento de productividad tenemos que efectuarlo todos, cada uno en su puesto; todos tenemos que esforzarnos en realizar mejor nuestro trabajo, pues con ello estamos colaborando en la superación de la crisis.

Poder: ¿cómo no vamos a poder con la crisis?, ¿es que el hombre no ha conseguido siempre sus propósitos?, ¿no tiene inteligencia para ir a la luna, para la realización de fenómenos increíbles?, ¿no será hasta cierto punto una falta de confianza lo que no nos permite avanzar? Si es así, sería perder el terreno ganado durante generaciones, sería traicionarnos a nosotros mismos. Y el hombre puede superar la crisis porque sabe y quiere.

Las autonomías deben unir al hombre a su razón de ser, deben hacerle comprender que forma parte de una colectividad por la que debe trabajar, sin olvidarse de la solidaridad con otros hombres que luchan por lo mismo que él; por el engrandecimiento de un país. Si son capaces de inculcarnos esta idea, las autonomías habrán cumplido con creces su finalidad: contribuir al aumento de la solidaridad entre los hombres.

Una nota sobre los problemas que plantea la imposición autonómica y la municipal

por Alfredo Iglesias Suárez, Pedro Puy Fraga y
José Ron Romero

La Constitución de 1978, desde el punto de vista impositivo, conlleva la existencia de tres niveles territoriales: Estatal, Autonómico y Municipal. Nuestro estudio se circunscribe sólo a los dos últimos.

I. IMPOSICION AUTONOMICA

Aparece como consecuencia de la estructuración de España en un Estado con nacionalidades y regiones que gozan de autonomía.

Consideramos el término «Imposición Autonómica» en sentido amplio; es decir, incluimos dentro de él a todos los ingresos de las CC.AA. que proceden del campo impositivo, pues si por el contrario lo empleásemos en sentido estricto, sólo incluiríamos a los impuestos propios. Dentro de la imposición autonómica incluimos los siguientes ingresos:

- Impuestos cedidos.
- Impuestos propios.
- Participación en los impuestos estatales.
- Recargos sobre los impuestos estatales.

Estos cuatro grupos de ingresos de las CC.AA. tienen características y problemática bien diferenciada, que seguidamente vamos a analizar.

1. Impuestos cedidos

Se pueden definir como el conjunto de figuras impositivas que el Estado traspasa a las CC.AA.

Los «impuestos cedidos» constituyen un claro ejemplo de «poder tributario delegado», pues las facultades que tienen las CC.AA. sólo se limitan a la gestión, inspección y recaudación de los mismos. Por ello, pensamos que la utilización del término «Impuesto Cedido» es al menos equívoca, pues el impuesto no se cede como

tal, al no tener potestad las CC.AA. para modificar su estructura técnico-legal¹.

Según la LOFCA y la Ley de Cesión de Impuestos a las CC.AA. los impuestos cedidos son los siguientes:

LOFCA	Ley de Cesión de Impuestos
— Impuesto sobre el Patrimonio Neto.	— Impuesto extraordinario sobre el Patrimonio de las Personas Físicas.
— Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales.	— Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados.
— Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones.	— Impuesto sobre Sucesiones.
— Impuesto sobre consumos específicos en su fase minorista (excepto monopolios fiscales).	— Impuesto sobre el lujo (sólo en los siguientes hechos imposables).
— Tasas y demás exacciones sobre el juego.	— Tasas y demás exacciones sobre el juego.
— La imposición general sobre las ventas en su fase minorista.	

2. Impuestos propios

La denominación «Impuestos Propios» corresponde a aquellos que pueden establecer las Comunidades Autónomas en virtud de la potestad tributaria que les otorgan la Constitución y las leyes.

3. Participación en los ingresos estatales

La participación en los ingresos del Estado es un ingreso de la hacienda de las CC.AA. A través de él las Comunidades Autónomas pueden recibir un porcentaje del conjunto de los ingresos obtenidos por el Estado ese año.

Este ingreso entra dentro de lo que Martín Acebes y Escribano Sáez llaman tramo de suficiencia; es decir, aquella parte de los ingresos de las CC.AA. que determinará en el futuro el grado de suficiencia de la hacienda de las CC.AA., en relación con la cobertura de los gastos de las Comunidades Autónomas². Es, pues, un ingreso que se consolidará después de que transcurra el período transitorio (tres años) de la entrada en vigor de los Estatutos de Autonomía.

Una vez que se ha llevado a cabo un volumen de traspaso de competencias, cuyo coste para cada C.A. es superior a los ingresos que la C.A. puede obtener por la cesión de tributos, debe de cubrirse la diferencia, a través de la participación en los ingresos del Estado y en un determinado porcentaje. Para ello es preciso que se cumpla la siguiente condición para cada Comunidad Autónoma:

¹ Vid. IGLESIAS SUÁREZ, Alfredo, Un comentario sobre el modelo LOFCA (Ingresos de la Hacienda de las Comunidades Autónomas). *HPE*, nº 72, 1982, pág. 124.

² MARTÍN ACEBES, y ESCRIBANO SÁEZ, CARLOS, *El porcentaje de participación [efectos] financieros*. Comunicación presentada al I Congreso de Economía y Economistas de España. Barcelona, diciembre 1982, pág. 372.

$$a T_1 + T_2 = C$$

Siendo: a = Porcentaje de partición de cada C.A. en los ingresos del Estado.
 T_1 = Ingresos del Estado menos los impuestos cedidos a la C.A.
 T_2 = Impuestos cedidos.

Este sistema fue previsto por W. Heller como medio para resolver la insuficiencia de recursos financieros de algunos estados de Norteamérica. Cuenta el sistema con ventajas e inconvenientes, pero el saldo es favorable en general a las primeras³.

4. Recargos sobre los impuestos centrales

Constituyen una fuente de ingresos para la hacienda de las Comunidades Autónomas y así lo reconocen la LOFCA y los Estatutos de Autonomía. Pueden definirse como los aumentos que se registran en la cuota de los impuestos como consecuencia de la aplicación a la misma de un porcentaje, que es el tipo de gravamen del recargo.

II. IMPOSICION MUNICIPAL

Dentro del epígrafe «Imposición Municipal» incluimos a los impuestos y también a aquellos ingresos que tienen relación con los mismos:

- A. Imposición Municipal Autónoma.
- B. Recargo sobre Impuestos Estatales.
- C. Participación en impuestos estatales.
- D. Impuestos que se ceden a los Municipios por parte del Estado.

A) IMPOSICION MUNICIPAL AUTONOMA

Integran la imposición municipal autónoma los impuestos que los Ayuntamientos pueden establecer en virtud de la potestad tributaria que les otorga la Constitución y las leyes. En la actualidad son los siguientes:

1. Solares (directo).
2. Radicación (directo).
3. Circulación de vehículos (indirecto).
4. Incremento del valor de los terrenos (directo).
5. Gastos suntuarios (indirecto).
6. Publicidad (indirecto).

1. *Impuesto sobre solares.*—Grava los terrenos que tienen la calificación de solares según la Ley, incluyendo además los terrenos urbanizables⁴.

La base imponible es el valor de los terrenos gravados. El tipo de gravamen es

³ Vid. HELLER, W. W., *Nuevas dimensiones de la política económica*. Ed. Labor, Barcelona, 1968, págs. 126 y ss.

⁴ Es decir, aquellos terrenos que en un futuro próximo serán considerados como urbanos, aun no siéndolo en la actualidad.

progresivo y la progresividad se determina según el tiempo que el solar permanezca sin edificar⁵.

2. *Impuesto sobre radicación.*—Grava la utilización o disfrute para fines industriales, comerciales o para el ejercicio de la actividad profesional de locales de cualquier naturaleza ubicados dentro del entorno territorial del municipio. Sólo se puede implantar en aquellos municipios que sean capitales de provincia o que superen los 100.000 habitantes.

La base del impuesto se determina según la superficie del local expresada en metros cuadrados y si se trata de una actividad que se ejerce en varias plantas de un mismo local la superficie se determina por la suma de todas ellas.

3. *Impuesto sobre circulación de vehículos.*—A diferencia de los anteriores, se trata de un impuesto de carácter indirecto. Grava los vehículos de tracción mecánica aptos para circular por las vías públicas.

Es un impuesto de fácil localización, sencilla administración y cierta progresividad, llegando algunos autores como Calvo Ortega a calificarlo como «claro paradigma de la imposición municipal»⁶.

La base del impuesto se establece de acuerdo con la potencia fiscal del vehículo. Están obligadas a su pago las personas físicas y jurídicas, ya sean nacionales o extranjeras.

4. *Impuesto sobre el incremento de valor de los terrenos.*—La imposición sobre las ganancias del capital (plusvalías) que se derivan de las operaciones de compra, venta o cesión de activos reales (inmuebles preferentemente) es uno de los temas que en la actualidad son objeto de especial dedicación por la doctrina hacendístico-tributaria.

Constituye el objeto del impuesto el incremento de valor que hayan experimentado los terrenos durante el período de imposición.

La base del impuesto será la diferencia entre el valor corriente en venta del terreno al comenzar y terminar el período de imposición. El tipo de gravamen es progresivo, pero con las limitaciones que impone la ley.

5. *Impuesto sobre gastos suntuarios.*—Es un impuesto indirecto que grava determinados bienes y servicios de carácter suntuario.

Es de carácter progresivo y la base imponible se determina en función de la factura. Tiene un conjunto de tipos de gravamen diferente, según cada hecho imponible.

6. *Impuesto sobre la publicidad.*—Es de carácter indirecto cuyo objeto de gravamen es la exhibición o distribución de rótulos y carteles, que tenga como finalidad el hacer publicidad sobre bienes y servicios de carácter industrial, comercial o profesional. Se cobra por medio de tarifas que se establecen de acuerdo con dos variables: el número de habitantes del municipio y la extensión del anuncio en el caso de rótulos o carteles. La distribución de publicidad se grava por medio de una cantidad de dinero según el número de ejemplares distribuidos.

B) RECARGOS SOBRE IMPUESTOS ESTATALES

Los Ayuntamientos pueden establecer recargos sobre determinados impuestos

⁵ Los límites del tipo de gravamen son el 0,50 y el 6 por 100.

⁶ Vid. CALVO ORTEGA, R., «Medio Siglo de Hacienda Municipal: del Estatuto al Proyecto de 1974». Trabajo publicado en *HPE*, nº 35, 1975, pág. 171.

estatales, aunque en la actualidad el cambio producido por la entrada en vigor en 1978 del nuevo IRPF ha modificado sustancialmente la situación.

Respecto de los recargos sobre impuestos del Estado hay que señalar que la Ley 24/1983 de medidas urgentes de saneamiento y regulación de las Haciendas Locales, establece algo sobre el particular. En concreto, faculta a los Ayuntamientos para introducir en su territorio un recargo sobre el IRPF, que consistirá en la aplicación de un único porcentaje sobre la cuota líquida. En este tema han existido importantes diferencias entre los diversos ayuntamientos del país, cosa que no es muy deseable que ocurra, para mantener el principio de igualdad fiscal de todos los ciudadanos (contenido en los artículos 14 y 31 de nuestra Constitución) y al mismo tiempo evitar distorsiones derivadas de una diferente presión fiscal.

Otra novedad de la mencionada Ley es que faculta a los municipios para que a partir del 1 de enero de 1984 puedan elevar los tipos de gravamen de la cuota fija de la Contribución Territorial Urbana. También, respecto de estos impuestos, creemos que deben de suprimirse los recargos municipales, pues no parece que tenga mucha lógica su existencia, cuando la mencionada disposición faculta a los Ayuntamientos para fijar libremente el tipo de gravamen de dichos impuestos.

C) PARTICIPACION EN IMPUESTOS ESTATALES

La reforma de las haciendas municipales que comienza en 1962 tiene uno de sus hitos fundamentales en la Ley 41/1975 de Bases del Estatuto de Régimen Local, la cual se encuentra desarrollada en el tema que nos ocupa por el Decreto 3250/76. Dichas disposiciones regulan el aspecto hacendístico de las participaciones de los Ayuntamientos de la forma que sigue:

1. 90 por 100 de la cuota de la contribución rústica.
2. 90 por 100 de la contribución territorial urbana.
3. 90 por 100 de la licencia fiscal del impuesto sobre actividades y beneficios comerciales e industriales.
4. 90 por 100 de la licencia fiscal del Impuesto sobre el Rendimiento del Trabajo Personal en la parte correspondiente a profesionales o artistas.
5. 90 por 100 del IRPF en la parte que corresponda a la tributación de plusvalías inmobiliarias.
6. 90 por 100 del Impuesto sobre el Lujo que grava la tenencia y disfrute de automóviles.
7. 4 por 100 de los impuestos indirectos enumerados en el Capítulo II del Estado letra B de los Presupuestos Generales del Estado.

A partir de 1975 las necesidades de los Ayuntamientos determinan un cambio en el modelo financiero que les sirve de sostén. Así tras diversas normas (Real Decreto-Ley 34/1977; Ley 44/1978; Real Decreto-Ley 11/1979; Real Decreto-Ley 9/1980, etcétera...) el régimen de participaciones va evolucionando e incrementándose paulatinamente, hasta quedar configurado en 1981 de la siguiente manera⁷:

⁷ El modelo que aquí se describe está tomado básicamente de MELGUIZO SÁNCHEZ, Angel, «Haciendas Locales y participación en tributos del Estado», *HPE*, 1982, nº 75, págs. 171 y ss. Allí se puede ver un comentario general acerca de dichas participaciones locales en tributos del Estado que abarca hasta 1981.

- I) Participaciones en impuestos indirectos del Estado:
- 4 por 100 para los Ayuntamientos.
 - 1 por 100 para Ayuntamientos (Fondo Nacional de Cooperación Municipal (FNCM).
 - 1,5 por 100 de participación adicional.
 - Participación en el impuesto especial sobre el petróleo, derivados y similares.
- II) Participaciones en la tasa que grava los juegos de azar:
- 5 por 100 de participación para los Ayuntamientos.
 - 20 por 100 de participación para los Ayuntamientos (FNCM).
- III) Participación en el IRPF:
- 3 por 100 para los Ayuntamientos (FNCM).

Así las cosas, la Ley 44/1981 de Presupuesto para el ejercicio de 1982 va a remodelar el esquema, disponiendo en su artículo 24 que la participación de los Ayuntamientos será del 7 por 100 de la recaudación líquida que el Estado obtenga por los conceptos tributarios no susceptibles de cesión a las CC.AA. e incluidos en los Capítulos I y II del Presupuesto de Ingresos del Estado. Dicha participación se ingresará, luego, en el FNCM, creado por Decreto-Ley de 2 de junio de 1977. De esta forma tenemos ya configuradas las participaciones, las cuales se incrementan siempre a través de la correspondiente Ley de Presupuestos en el año 1983 al 8 por 100; para ser ya en 1984 la cantidad de 234.160 millones de pesetas. Digamos por último que el Proyecto de Presupuestos para el año 1985 fija en 270.670 la participación de la que venimos tratando⁸.

La posible participación de los Municipios en los ingresos de las CC.AA. todavía no ha sido desarrollada, aunque tanto la LOFCA como los Estatutos la prevén. Es más, se ha hablado incluso de la posible existencia de un Fondo de Compensación Intermunicipal dentro de cada Comunidad Autónoma, con el fin de extender la solidaridad financiera dentro de cada C.A.

Lo que sí existe es la distribución del «Canon de Producción de Energía Eléctrica», entre los municipios afectados por dicha producción. Esta distribución se realiza por parte de las Diputaciones Provinciales.

D) IMPUESTOS QUE SE CEDEN A LOS MUNICIPIOS EN EL IRPF

Son aquellos impuestos que la Hacienda Estatal, a través del nuevo Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, cede a la Hacienda Municipal y Central. Como hemos dicho ya, son las Licencias Fiscales, la Contribución Territorial Urbana y la Cuota Fija de la Contribución Territorial Rústica.

III. PROBLEMAS QUE PLANTEA LA RELACION ENTRE IMPOSICION AUTONOMICA Y MUNICIPAL

En este epígrafe pretendemos enumerar y concretar los problemas que surgen como consecuencia de la necesidad de establecer una estrecha relación entre los

⁸ Según ESTESO RUIZ, Purificación, y MELGUIZO SÁNCHEZ, Angel («Haciendas Locales y Presupuestos del Estado. Notas en torno a la Ley de Presupuestos para 1984». *HPE*, nº 85, 1983, págs. 265 y ss.), con el criterio de 1984 se quiebra a la baja el incremento interanual de las transferencias estatales por participación en tributos de las Corporaciones Locales.

campos impositivos autonómico y municipal. El término ingresos impositivos lo entendemos en sentido amplio, es decir, que además de los impuestos en sentido estricto incluimos en él los recargos y las participaciones tal como ya hemos dicho anteriormente.

Además de los problemas de carácter general ya enumerados existen otros más concretos y que tienen relación también con la Hacienda Estatal. Así la LOFCA prevé la cesión de un impuesto monofásico sobre el volumen de ventas mientras no se introduzca el IVA. Los Estatutos de Autonomía no incluyen la mencionada figura impositiva entre los impuestos cedidos por el Estado. Por otro lado, en la actualidad no existe dicho impuesto dentro de la Hacienda Central, pues el ITE deja fuera de su hecho imponible al sector minorista. Se trata, por tanto, de un impuesto que, y he aquí la paradoja, se cede a las CC.AA. por parte del Estado; pero éste no dispone de él en su sistema impositivo.

En otro orden de cosas, el establecimiento de un impuesto sobre las ventas de los minoristas a nivel regional y al mismo tiempo pretender introducir el IVA a nivel estatal plantea algunas dificultades a la Administración fiscal, que creemos oportuno comentar. El IVA trae consigo un incremento en el número de sujetos pasivos respecto del ITE, debido a que aquél comprende también al sector minorista, lo que equivale a dos millones de contribuyentes más. Por otro lado, el IVA requiere un mayor control administrativo con el fin de evitar actuaciones fraudulentas a través de la aplicación incorrecta del régimen de deducciones.

Por ello, a corto plazo y durante dos o tres años, sería conveniente el establecimiento del impuesto monofásico a nivel regional y el IVA (pero abarcando sólo hasta el sector mayorista) con el fin de censar a los nuevos contribuyentes (minoristas) y al mismo tiempo buscar un sistema adecuado para la estimación de la base imponible de los mismos.

Desde la perspectiva concreta de la imposición municipal, la entrada del IVA trae consigo la supresión de los impuestos de Publicidad y Gastos Suntuarios que se han de integrar en él, para simplificar el sistema impositivo en su conjunto⁹. Esto requiere una compensación para los municipios, que a nuestro modo de ver puede venir por tres vías: establecimiento de nuevos impuestos, como, por ejemplo: *impuesto sobre obras, demolición y movimientos de tierras*, por la adecuada compensación a través de la participación en la recaudación del IVA y a través del aumento en la dotación de un posible Fondo de Compensación, que se debería crear en cada Comunidad Autónoma, basado en el principio de solidaridad intermunicipal (sería similar al Fondo de Compensación Interterritorial).

Otro problema es el que se deriva de la coexistencia en el ámbito municipal de los impuestos de Radicación y las Licencias Fiscales. El primero, como sabemos, forma parte de la imposición municipal autónoma y los otros se ceden por el nuevo IRPF (Disposición Transitoria Primera de la Ley de 8-IX-1978). Dada la similitud del respectivo hecho imponible, ¿no sería más conveniente la refundición de las dos Licencias Fiscales y del Impuesto de Radicación en un solo impuesto? Este podría denominarse «Radicación» y gravar el ejercicio de la actividad comercial, industrial y profesional, bien a nivel regional o municipal, estableciéndose la tarifa en relación con la población del municipio y el lugar dentro del mismo donde radica el local destinado a la actividad objeto de gravamen.

⁹ La Sexta Directriz de mayo de 1977 contempla un IVA de carácter general, que comprende a los actuales impuestos de Publicidad y Gastos Suntuarios. Por ello, y dado que España pretende ingresar en la CEE, tiene que adaptar su IVA a la Sexta Directriz.

Respecto del Impuesto de Solares, debemos de precisar que una vez que la Contribución Territorial Urbana se cede a los Ayuntamientos debería integrarse o mejor dicho refundirse con dicho impuesto. Para ello, opinamos que es preciso ceder el aparato técnico-legal de la Contribución Urbana a los Ayuntamientos y que sean éstos los competentes al respecto desde el punto de vista legislativo. En esta línea se encuentra la filosofía de la Ley de Medidas Urgentes de saneamiento y regulación de las Haciendas Locales de diciembre de 1983.

Las modificaciones que proponemos simplifican el sistema impositivo en los tres niveles y al mismo tiempo agilizan y flexibilizan la administración fiscal en su conjunto.

De acuerdo con lo expuesto, la imposición municipal autónoma quedaría como sigue:

- Impuesto sobre la circulación de vehículos.
- Impuesto sobre incremento de valor de los terrenos.
- Impuesto sobre obras, demolición y movimientos de tierras (nuevo).
- Radicación (si se opta por la Hacienda Municipal).
- Impuesto sobre la propiedad inmobiliaria¹⁰.

Respecto de las «Participaciones en los Impuestos del Estado», hay que precisar que cuentan con dicha fuente de ingresos las Comunidades Autónomas y los Ayuntamientos. Las participaciones de las CC.AA. en los ingresos del Estado se fijan según los criterios que para dicho fin establece la LOFCA y estén recogidos en los Estatutos de Autonomía. Además, en la participación de las CC.AA. se fija el porcentaje de la misma según los criterios ya mencionados, pero afectan a la totalidad de los ingresos del Estado, aunque sí se excluye obviamente a los impuestos cedidos por el Estado a las CC.AA. Por lo que respecta a las Participaciones de los Ayuntamientos remitimos al lector a lo expresado en el apartado «c)» del texto, puesto que en la actualidad todas las participaciones se reciben a través del Fondo Nacional de Cooperación Municipal.

Otra fuente de ingresos de las CC.AA. y los Municipios la constituyen los recargos que ambos pueden establecer sobre los impuestos del Estado y en un sentido amplio también sobre sus propios tributos, aunque esto último no se contempla con claridad en la legislación vigente; pues tanto la LOFCA como las disposiciones relativas a la Hacienda Municipal hacen sólo mención específica a los recargos sobre los impuestos estatales, aunque su filosofía parece ser más amplia.

Este ingreso no goza por lo que a CC.AA. y Municipios se refiere de nuestras preferencias y consideramos que en el futuro debería prescindirse de dicha figura tanto por parte de las CC.AA. como de los Municipios; pues la multiplicidad de recargos puede provocar más distorsiones que beneficios, tanto en el mercado en general como en la competitividad de los sectores económicos.

En la actualidad las CC.AA. no han hecho uso de dicho ingreso, pero los Municipios, por el contrario, tienen establecidos tres recargos sobre: Licencia Fiscal Industrial y Comercial, Licencia Fiscal Profesional y, por último, desde diciembre de 1983 un recargo sobre el IRPF (cuota líquida). Los dos primeros son iguales (cuantía) para todos los municipios, pero debido a la no existencia de limitación en el tipo impositivo el último ha dado lugar a una gran diversidad de porcentajes que

¹⁰ Refundiría el impuesto municipal de solares, la Contribución Territorial Urbana y la Cuota fija de la Contribución Territorial Rústica.

van desde el 0,5 al 30 por 100. Esta disparidad en la cuantía de los recargos ha provocado reacciones adversas en diversas poblaciones del país, dando lugar a alguna revolución fiscal (negarse a pagar el recargo), bien por parte de algún colectivo o en algún Municipio muy localizado.

El sistema de recargos tiene en la doctrina defensores y detractores; los primeros se apoyan en la facilidad recaudatoria y los otros critican las perturbaciones que llevan consigo. Si el Gobierno Central pretende que el sistema impositivo en conjunto sea transparente, debe, a nuestro modo de ver, evitar el empleo de recargos; aunque tradicionalmente éstos han constituido una fuente de ingresos para los Municipios y mucho nos tememos que en el futuro lo sean también para las CC.AA.

A modo de reflexión general, se puede afirmar que para que el sistema impositivo sea eficaz y flexible desde el triple punto de vista administrativo, económico (incidencia sobre los ciudadanos) y recaudatorio, es preciso reducir el número de figuras impositivas en los tres niveles territoriales y al mismo tiempo armonizar el campo del hecho imponible de cada impuesto con los otros y viceversa.

La Ordenación del Territorio es una materia que se ha caracterizado, desde sus comienzos, por su indeterminación conceptual. Se ha identificado, en algunos momentos, con realidades vitales, aunque a una escala superior.

Sin embargo, en la doctrina más actual¹ y en el Derecho comparado, la postura que se toma es favorable a una visión amplia e integral del término, idea que aparece reflejada en la Carta Europea de Ordenación del Territorio² y con la que estamos esencialmente de acuerdo, según hemos visto de transcurso, en otras ocasiones, al definirlo como espacialización integral, desde perspectivas económicas, sociales, culturales y ecológicas, respecto a las actividades a la búsqueda de las mejores condiciones para el bienestar de la calidad de vida, desde consideración a la vez como disciplina científica y técnica administrativa, al mismo tiempo que como política interdisciplinar y global tendente a un desarrollo equilibrado de la región.

Esta misma concepción se percibe en las leyes de Ordenación del Territorio, que se están aprobando las Comunidades Autónomas en desarrollo de sus Estatutos de autonomía.

Pero en la Ordenación del Territorio, entendida como técnica administrativa, lo realmente importante no es el contenido material sobre el que actúa, sino el modo como se distribuyen las competencias sobre estas materias, entre los distintos entes públicos territoriales (Estado, Comunidades Autónomas, Entes públicos locales), para que sea lo más efectiva posible.

Esto es lo que nos proponemos señalar en este trabajo, para lo cual parece conveniente hacer una breve alusión al Derecho comparado, en concreto a algunos países de nuestro entorno.

La necesidad de una ley, a nivel nacional, de Ordenación del Territorio se ha

1. J. A. GARCÍA GONZÁLEZ, «El Estado español ante el problema de la ordenación del territorio», *BOE*, 1976, número 111, y en GARCÍA GONZÁLEZ, J., *El modelo europeo y la ordenación del territorio en España*, HOPTERCIÓN, 1981.

2. *Carta Europea de Ordenación del Territorio*, Consejo de Europa, Consejo de Ministros, 1983.

3. MULLER DEL POZO, F. J., OLIVERA GARCÍA, J. y PÉREZ DE PABLO, M. J., «El modelo de ordenación del territorio en el Estado de las autonomías», *Comunidad Europea de Derecho y Ciencias Políticas*, La Haya, III Seminario de Europa, Asoy, mayo 1984.

El artículo 100 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece que el Poder Judicial de la Federación tiene a su cargo el control de la constitucionalidad de las leyes y de los actos de los órganos del Poder Ejecutivo Federal, de los Estados y de los Municipios. En consecuencia, el Poder Judicial de la Federación es el órgano encargado de garantizar el cumplimiento de la Constitución y de la Ley Orgánica de los Municipios, así como de resolver los conflictos de competencia entre los diferentes niveles de gobierno.

En el ámbito de la participación fiscal, el Poder Judicial de la Federación ha emitido diversas resoluciones que han establecido los principios que rigen la distribución de los recursos fiscales entre los diferentes niveles de gobierno. En particular, el Poder Judicial de la Federación ha reconocido el derecho de los Municipios a recibir una participación justa y equitativa de los recursos fiscales federales, estatales y municipales.

Respecto a la participación fiscal en los impuestos del Estado, hay que precisar que cuando una parte de los recursos de los impuestos del Estado son destinados a las Autoridades Locales de Gobierno, se trata de una participación fiscal que se realiza a través de los impuestos del Estado. En este sentido, la Ley Orgánica de los Municipios establece que los recursos de los impuestos del Estado que se destinan a las Autoridades Locales de Gobierno, deben ser distribuidos de acuerdo a los principios de equidad y justicia.

Una fuente de ingresos de las CC.AA. y los Municipios la constituyen los recursos que ambos pueden recibir sobre los impuestos del Estado y en un sentido amplio, también sobre sus propios tributos, aunque esto último no se contempla con claridad en la legislación vigente, pero como la LOFCA como las disposiciones relativas a la Hacienda Municipal hacen sólo alusión específica a los recursos sobre los impuestos estatales, aunque se refieren por un lado amplio.

Este ingreso no pasa por lo que a CC.AA. y Municipios se refiere de otras potestades y obligaciones que en el futuro deberán prevalecer de dicha figura luego por parte de las CC.AA. como de los Municipios, pues la multiplicidad de ingresos puede provocar más distorsiones que beneficios, tanto en el aspecto en general como en la competitividad de los sectores económicos.

En la actualidad las CC.AA. no han hecho uso de dicho ingreso, pero las Haciendas, por el contrario, creen establecido tres ramos sobre: Ramo Fisco Industrial y Comercial, Ramo Fisco Profesional y, por último, desde diciembre de 1983 un ramo sobre el IRPF (para liquidar). Los dos primeros son iguales (cuenta) para todos los municipios, pero debido a la no existencia de población en el tipo impositivo el último ha dado lugar a una gran diversidad de exenciones que

* Fuente: e Informe Anual de Valores, el Gobierno Federal Mexicano y la Comisión de la Contabilidad Nacional Mexicana.

Administración regional, local y Ordenación del territorio

por C. Molina del Pozo, E. Gordo y M. J. Pedernal

La Ordenación del Territorio es una materia que se ha caracterizado, desde sus comienzos, por su indeterminación conceptual. Se ha identificado, en numerosas ocasiones, con política urbanística, aunque a una escala superior.

Sin embargo, en la doctrina más actual¹ y en el Derecho comparado, la postura que se baraja es favorable a una visión amplia e integral del término, idea que aparece ratificada en la Carta Europea de Ordenación del Territorio² y con la que estamos sustancialmente de acuerdo, según hemos puesto de manifiesto, en otras ocasiones, al definirlo como «planificación integral, desde perspectivas económicas, sociales, culturales y ecológicas», siempre encaminadas a la búsqueda de las mejores condiciones para el aumento de la calidad de vida; siendo considerada a la vez como disciplina científica y técnica administrativa, al mismo tiempo que como política interdisciplinar y global tendente a un desarrollo equilibrado de las regiones³.

Esta misma orientación se percibe en las leyes de Ordenación del Territorio, que ya están aprobando las Comunidades Autónomas en desarrollo de sus Estatutos de autonomía.

Pero en la Ordenación del Territorio, entendida como técnica administrativa, lo realmente importante no es el contenido material sobre el que actúa, sino el modo como se distribuyen las competencias sobre estas materias, entre los distintos entes públicos territoriales (Estado, Comunidades Autónomas, Entes públicos locales), para que sea lo más efectiva posible.

Esto es lo que nos proponemos señalar en este trabajo, para lo cual parece conveniente hacer una breve alusión al Derecho comparado, en concreto a algunos países de nuestro entorno.

La necesidad de una ley, a nivel nacional, de Ordenación del Territorio se ha

¹ A modo de ejemplo, vid SANZ CAÑADA, E., *Marco conceptual para reorientación de las políticas de Ordenación del Territorio*, MOPU-CEOTMA, noviembre 1983, y vid ORTEGA ROSALES, P., *Las entidades financieras y la ordenación del territorio en España*, MOPU-CEOTMA, 1983.

² Charte Européenne de l'Aménagement du Territoire (Charte de Torremolinos), Conseil de l'Europe, Strasbourg, 1983.

³ MOLINA DEL POZO, C. F.; GORDO SÁEZ, E., y PEDERNAL PECES, M. J., «En torno a un concepto jurídico de Ordenación del Territorio en el Estatuto de autonomía de Castilla-La Mancha», en *Actas de la I Reunión de Estudios Regionales*, Castilla-La Mancha, III Seminario de Geografía, Albacete, mayo 1984.

visto reflejada, paradójicamente, en los ordenamientos de tipo federal o confederal, donde se encarga de distribuir las competencias en la materia entre los distintos entes territoriales (en la República Federal Alemana, la Ley Federal de Ordenación del Territorio de 1979).

En Gran Bretaña existe una «Ley de Planificación Urbana y Rural» (1971), nacional, que cumple la misma función que las leyes anteriormente mencionadas, en cuanto a la distribución de competencias.

En Holanda no hay una regulación legal nacional, pero sí instrumentos de Ordenación del Territorio: el «Informe de planificación física» (1966) y los «Esquemas estructurales sectoriales» (1976), aprobados por el Parlamento Nacional.

En Italia, la única regulación jurídica sobre Ordenación del Territorio es sectorial, referida a materia urbanística, y siempre en el ámbito regional.

En Francia, lo que ha habido han sido planes nacionales que abarcaban las materias constitutivas de la Ordenación del Territorio, pero sin ley específica sobre ello.

En nuestro país, ateniéndose a la letra de la Constitución (art. 148.1.3) y de los Estatutos de autonomía, no parece posible una ley nacional en esta materia, ya que éstos la asumen como competencia exclusiva, ofreciendo, por tanto, una visión muy estricta de la Ordenación del Territorio. Con ello impiden al Estado, en principio, tener algún tipo de competencias al respecto, provocando una actuación descoordinadora y acentuando los desequilibrios ya existentes entre Comunidades Autónomas, lo que supone una vulneración de los principios de igualdad y solidaridad fijados en los artículos 138 y 139 de nuestro texto Fundamental.

No podemos olvidar que la Ordenación del Territorio comprende muchos más aspectos de los que parecen desprenderse de la Constitución y de los Estatutos, al mencionarla junto al urbanismo y a la vivienda. La planificación económica, el medio ambiente, las infraestructuras, entre otros, son factores a tener en cuenta a la hora de hablar de Ordenación del Territorio; y, sin embargo, aparecen regulados de forma dispersa y atribuida su competencia también de forma desigual entre los distintos entes territoriales.

A título de ejemplo, recordemos que la defensa del medio ambiente aparece en la Constitución, en el artículo 45, como uno de los principios rectores de la política social y económica (cap. III del Título I), para después otorgarse la competencia exclusiva al Estado para dictar la legislación básica (art. 149.1.23) y la posibilidad de que las Comunidades Autónomas asuman competencias en su gestión (art. 148.1.9). Y lo mismo podemos decir de las infraestructuras, que aparecen recogidas a lo largo de los artículos 148 y 149.

Todo cuanto antecede se ha de entender sin perjuicio de las competencias que también puedan poseer los entes locales, al no especificar nada los artículos 140 y 141 de la Constitución.

Hay un aspecto de la Ordenación del Territorio que es objeto de nuestra especial consideración, por la importancia del mismo, hasta el punto de que muchos autores piensan que la Ordenación del Territorio viene determinada por la actuación en esa materia. Nos referimos a la planificación económica.

Aparece en nuestra Constitución como competencia exclusiva del Estado en cuanto a la fijación de las bases y coordinación de la actividad económica (art. 149.1.13), mientras que las Comunidades Autónomas podrán asumir compe-

tencias para el fomento del desarrollo económico de las mismas, dentro de los objetivos marcados por la política económica nacional (art. 148.1.13).

En el artículo 131 se habla de que el Estado planificará la actividad económica general para atender a necesidades equilibradoras del desarrollo regional y sectorial. Para ello, el Gobierno deberá elaborar proyectos de planificación de acuerdo con las previsiones suministradas por las Comunidades Autónomas, previsiones que van tomando cuerpo a través de los Planes Económicos Regionales (PER). El cauce previsto por la Constitución para canalizar estas previsiones es el Consejo Económico y Social, que consideramos de urgente creación y puesta en funcionamiento.

Esta planificación afectaría a la distribución territorial de la población y con ello al establecimiento de infraestructuras (abastecimiento de aguas, alcantarillado), urbanismo, protección del medio ambiente, etc.

La Ordenación del Territorio y del desarrollo regional, en tanto, están íntimamente relacionados, ya que para un adecuado desarrollo regional deberá tenerse en cuenta una buena política de Ordenación del Territorio, dispuesta, al menos en cuanto a sus directrices, a nivel nacional.

En este sentido, en el Programa Económico a medio plazo, el Gobierno fijó unos objetivos básicos:

1. La política de desarrollo regional deberá estimular el desarrollo económico y proporcionar los equipamientos sociales básicos en las regiones y zonas menos desarrolladas del país.

2. Las áreas sobre las que actuaría la política regional no tienen que coincidir necesariamente con el territorio de las Comunidades Autónomas.

3. La instrumentación de la política regional deberá considerar que el sistema de incentivos a la inversión no se vea anulado por las políticas compensatorias de desindustrialización de determinadas zonas, buscando la coordinación entre la política de reconversión industrial y la de desarrollo regional. Es decir, reconvertir pero adecuándolo a un territorio.

Tradicionalmente, la programación y ejecución del sistema de infraestructura se ha realizado desde la Administración Central, y es ahora, con el desarrollo autonómico, cuando se están determinando competencias exclusivas o compartidas de las Comunidades Autónomas, lo que obliga a mejorar los mecanismos de coordinación entre la Administración Central, las Comunidades Autónomas y las Administraciones locales.

Precisamente, para corregir los desequilibrios económicos interterritoriales y hacer efectivo el principio de solidaridad, se creó el Fondo de Compensación Interterritorial (art. 158.2 de la Constitución Española⁴), pero en realidad se ha convertido en un mecanismo normal de financiación de las competencias tras-pasadas.

Todo esto no tiene por qué suponer una disminución de las competencias de las Comunidades Autónomas. El ámbito regional es el más apropiado para llevar a cabo la regulación en Ordenación del Territorio, pero siempre de acuerdo con unos criterios básicos establecidos a nivel estatal que sirvan de coordinación de las distintas actuaciones regionales.

⁴ Vid. MOLINA DEL POZO, C. F.; PALOMO DELGADO, F., y SAINZ RAMÍREZ, J., *Breve descripción del Fondo de Compensación Interterritorial: algunas experiencias europeas*, VIII Reunión de Estudios Regionales, Asociación Española de Ciencia Regional, Bilbao, 1984, págs. 283 a 294.

De hecho, ya hay Comunidades Autónomas que han empezado a legislar en esta materia. Cataluña cuenta con la «Ley de Política Territorial de la Generalitat de Catalunya» de 21 de noviembre de 1983, y Madrid, con la «Ley de Ordenación Territorial de la Comunidad de Madrid», de 30 de mayo de 1984. Sin olvidar las Comunidades que están discutiendo el proyecto.

En estas leyes, especialmente en la de Madrid, se refleja la tradicional indefinición del contenido de la Ordenación del Territorio. Pues, si bien de sus artículos 2 y 3 parece desprenderse que asume el denominado concepto amplio, en la exposición de motivos ya se ponía de manifiesto que la Ordenación Territorial es una tarea específica y exclusiva de las Comunidades Autónomas, lo cual no deja de ser una contradicción, al incidir en dicha tarea múltiples y diversos aspectos sobre los que los citados entes no tienen competencia exclusiva, como ya hemos señalado. Pero esto también parece tenerlo presente la Ley que comentamos, al admitir, en la misma exposición de motivos, que el Estado pueda tener participación en la materia, lo que nos lleva de nuevo a la contradicción antes mencionada.

La Ley de Política Territorial de Cataluña, por el contrario, no señala expresamente que la Ordenación del Territorio sea competencia exclusiva de la Comunidad Autónoma.

Sin embargo, no podemos olvidar que lo que se regula en estas leyes son los instrumentos de Ordenación del Territorio de las Comunidades Autónomas. En la de Madrid se establecen como tales las Directrices de Ordenación Territorial, los Programas coordinados de actuación y los Planes de ordenación del medio físico, sin perjuicio de nuevos instrumentos que se puedan crear posteriormente, según señala la exposición de motivos. En Cataluña los instrumentos son el Plan Territorial General, los Planes territoriales parciales y los Planes territoriales sectoriales.

En los procedimientos de elaboración de los diferentes instrumentos es donde se ve la participación que se da a los distintos entes territoriales.

Tanto en el Plan territorial general de Cataluña como en las Directrices de Ordenación Territorial de Madrid, que son los instrumentos generales en ambas Comunidades, se prevé el tener en cuenta las previsiones de la Administración del Estado, en las materias de su competencia, para formular el Plan, en un caso (art. 8.3 de la Ley catalana), y para la aprobación inicial de las directrices, en el otro (art. 14.6 de la Ley de Madrid). Esta puede ser una vía de influencia importante de la Administración Central en la Ordenación del Territorio, dependiendo siempre de lo que las Comunidades Autónomas entiendan como materias de su competencia.

Otro cauce de participación de la Administración del Estado es la previsión de que el proyecto del plan (art. 8.4 de la Ley catalana) o las directrices aprobadas inicialmente (art. 14.6 de la Ley de Madrid), se sometan a la consideración de la citada Administración, a través de la Delegación General del Gobierno, cauce, por otra parte, más inoperante, puesto que en definitiva, quien tiene la última palabra es la Comunidad Autónoma respectiva.

También en los procedimientos de elaboración se da participación a los Entes locales. El Plan territorial general se someterá a la consideración, además de la Administración del Estado, de las entidades locales supramunicipales con finalidades generales y de los municipios (art. 8.4 b) y c) de la Ley catalana). Por lo que respecta a las Directrices de Ordenación Territorial, los Ayuntamientos participan formulando propuestas, observaciones y sugerencias al Documento previo, y

posteriormente, en el trámite de audiencia, e igual participación tienen en los Programas coordinados de actuación y en los Planes de ordenación del medio físico (art. 14.4.a); 14.7.a); 21.4 y 7; 27.2 y 4 a) de la Ley de Madrid).

Donde tienen mayor participación es en los Planes territoriales parciales de Cataluña, en los que pueden instar al Consejo ejecutivo para que adopte el acuerdo de formulación de los planes, pueden elaborarlos e incluso aprobarlos inicialmente (art. 14). Esto es debido a que son planes de ámbito comarcal, que desarrollan el Plan territorial general y, por tanto, inciden más directamente en el ámbito de competencias de los entes locales.

Aparte de la participación en los procesos de elaboración de los instrumentos, en la Ley catalana se establece que «las entidades locales participarán en la consecución de los objetivos de la presente Ley mediante el ejercicio de las competencias que les sean propias» (art. 2.2) y «realizarán las inversiones y las actuaciones correspondientes en el ámbito de sus competencias» (art. 20.2).

El significado de lo anterior sería que los entes locales deben tener también competencias en la materia, competencias que en estas leyes se presuponen, pues sería en la Ley de Régimen Local y en los reglamentos que la desarrollan donde deberían establecerse estas competencias, puesto que la Constitución tampoco las establece, a diferencia de lo que ocurre con las Comunidades Autónomas. Sin embargo, la LRL, actualmente en vigor, quizá debido a su antigüedad, no contiene previsiones en este sentido. Lo que no ocurre en el Proyecto de Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local⁵.

En su artículo 7 establece que las competencias de las entidades locales son propias (establecidas siempre por Ley) o atribuidas por delegación. Delegación que puede ser del Estado o de las Comunidades Autónomas (art. 26 para los municipios y art. 36 para las provincias).

Es el artículo 24 el que establece las materias que los municipios tendrán, en todo caso, competencias, que lógicamente serán de ejecución y gestión. Entre dichas materias podemos citar, por lo que nos interesa, entre otras, la protección del medio ambiente; ordenación, gestión, ejecución y disciplina urbanística; conservación de caminos y vías rurales, etc.

Por otra parte, en el artículo 27 se establece la posibilidad de que los Municipios realicen actividades complementarias de las propias de otras Administraciones públicas; en particular, las relativas, entre otras, a vivienda y protección del medio ambiente.

Sin olvidar que las competencias que les pueden delegar las Comunidades Autónomas pueden serlo en materia de Ordenación del Territorio, aparte de que también pueden gestionar servicios de dichas Comunidades.

En cuanto a las competencias de las provincias, el proyecto de ley se remite a las leyes del Estado o de las Comunidades Autónomas, aunque establece, por citar sólo alguna, la de asistencia y cooperación jurídica, económica y técnica a los Municipios (art. 35.1.c).

Por lo que se refiere a la comarca, el Proyecto establece la posibilidad de crearlas por parte de las Comunidades Autónomas; por tanto, se remite a las leyes que las creen en todo lo referente a su régimen jurídico y competencias. La comarca es el ámbito territorial más adecuado para llevar a la práctica la política de Ordenación del

⁵ Proyecto de Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local, Ministerio de Administración Territorial, Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid, 1984.

Territorio, debido a que la homogeneidad en los aspectos geográficos, históricos, poblacionales, lingüísticos, funcionales, etc., así lo aconsejan⁶.

El ámbito comarcal ha sido tenido en cuenta por el legislador catalán como marco de actuación en sus planes territoriales parciales (art. 12.2 de la Ley de Política Territorial).

Para terminar, debemos señalar que la Ordenación del Territorio, al ser una técnica compleja que integra materias tan diversas, aunque íntimamente relacionadas, necesita un instrumento de coordinación que, por su eficacia, sea capaz de llevar a la práctica toda esa actuación. Esto se ha intentado en la Ley de Ordenación Territorial de la Comunidad de Madrid con los programas coordinados de actuación, cuya finalidad es «integrar el conjunto de acciones e inversiones procedentes de los tres niveles de gobierno, estableciendo prioridades, plazos tentativos para su ejecución y los mecanismos de concertación o convenio intersectorial, entre las distintas Administraciones, para su ejecución»⁷.

Dado que en la situación actual el desarrollo del estado de las autonomías no se encuentra perfectamente concluido, este proyecto no parece que de inmediato pueda llevarse a cabo en su totalidad. No deja claro cómo Administraciones públicas distintas de la Comunidad Autónoma (Estado, por ejemplo) van a tomar en consideración tal programa a la hora de llevar a la práctica sus competencias en el ámbito territorial de la Comunidad Autónoma, a pesar del tenor del artículo 18.1, en cuanto a que «constituirán referencia obligada para la actuación de las Administraciones y organizaciones públicas a quienes corresponda la ejecución y gestión de las obras y actuaciones incluidas en los mismos». Sin embargo, no dudamos que en los próximos años, y conforme vaya evolucionando y afianzándose nuestra organización territorial, irá adquiriendo viabilidad tal proyecto.

La coordinación, puesta de manifiesto por la Ley, parece que puede ser más fácil de conseguir con la Administración Local, ya que, por un lado, la Comunidad Autónoma tiene posibilidad de atribuir competencias a los Entes locales *ab initio*, y, por otro, las competencias propias de los Municipios son tomadas en cuenta a la hora de elaborar Programas Coordinados de actuación (art. 18.2), con lo cual puede evitarse la colisión entre Administraciones con la subsiguiente aparición de conflictos de competencias.

Por el contrario, en la Ley de Política Territorial de la Generalitat de Cataluña, no existe un instrumento, pero sí un órgano de coordinación, aunque a efectos puramente internos de la Comunidad. Se trata de la Comisión de Coordinación de la Política Territorial (art. 8.5).

⁶ Vid. por todos, VIELZA DE ORY, V., «Notas sobre la comarcalización aragonesa», *Geographica*, nº 2, junio 1978, págs. 65 a 75.

⁷ Exposición de Motivos de la Ley de Ordenación Territorial de la Comunidad de Madrid, de 30 de mayo de 1984 (*Boletín Oficial de la Asamblea de Madrid*, nº 51, de 19-VI-1984).

La distribución de recursos y competencias entre instituciones en la Comunidad Autónoma vasca-Estado-C.A. vasca-Diputaciones forales-Ayuntamientos

por X. Albistur Marín y M. Ibañez-San Román*

El objeto de esta comunicación reside, por una parte, en analizar la traducción normativa que se ha dado al principio de autonomía financiera de las Comunidades Autónomas, limitado por los de coordinación con la Hacienda Estatal y solidaridad, según dispone el artículo 156 de la Constitución, y, por otra parte, en verificar el grado de cumplimiento del precepto constitucional.

Es necesario, pues, partir del estudio de los dos regímenes establecidos en el Estado de las Autonomías; el aplicable al Régimen Común y el denominado régimen de Concierto Económico para apreciar las diferencias y semejanzas entre los mismos.

1. FINANCIACION DE LAS AUTONOMIAS DE REGIMEN COMÚN

El artículo 157.3 de la Constitución, que anticipa la posible regulación de las competencias financieras de las Comunidades Autónomas, dio lugar a la Ley Orgánica 8/80 de Financiación de las Comunidades Autónomas (LOFCA) de 22 de septiembre cuyo capítulo segundo regula los recursos de las mismas. El esquema de financiación resultante abarca tres grandes bloques de recursos, además de los ingresos patrimoniales y crediticios:

A) Ingresos de cobertura de los Servicios Transferidos

Este grupo corresponde a la suma de los rendimientos de los tributos cedidos más la participación en los Impuestos estatales no cedidos que se establezca en los Presupuestos generales del Estado.

* Ha colaborado en la elaboración de esta Comunicación M.ª Jesús Pérez Garciarrena.

— El artículo 11 de la LOFCA permite la cesión de los Impuestos sobre el Patrimonio Neto, Transmisiones Patrimoniales, Sucesiones y Donaciones, Ventas en su fase minorista, consumos específicos en fase minoritaria, salvo los recaudados mediante monopolios fiscales y Tasas y demás exacciones sobre el Juego.

La cesión de tributos se realizó para la Generalitat de Cataluña por Ley 41/81 de 28 de octubre, unificándose para las restantes Comunidades Autónomas por Ley 30/83 de 28 de diciembre y aplicándose individualmente en sucesivas leyes.

Corresponde a cada Comunidad Autónoma la gestión, liquidación, recaudación, inspección y revisión de tributos cedidos pero a título de delegación, reservándose al Estado la titularidad general de las competencias.

— El porcentaje de participación, que junto con la recaudación por impuestos cedidos tiene como objetivo cubrir el nivel mínimo de los servicios públicos fundamentales, se determinará, sin embargo, en el período transitorio y por aplicación de la Disposición Transitoria Primera de la LOFCA, de manera que el Estado garantice la financiación de los servicios transferidos por el coste efectivo de los mismos en el momento de las transferencias, entendiéndose por tal los costes directos, los indirectos y los gastos de inversión que correspondan.

El Consejo de Política Fiscal y Financiera estableció el método para el cálculo del coste de los servicios transferidos por acuerdo de 18 de febrero de 1982, entendiéndose como tales:

- a) Costes directos: Gastos de personal y funcionamiento directamente vinculados al servicio.
- b) Costes indirectos: Gastos de personal y adquisición de bienes y servicios necesarios para el apoyo, dirección y coordinación.
- c) Gastos de inversión: Entendiéndose como tales sólo los de conservación, mejora y sustitución.

Por primera vez en el Proyecto de Ley de Presupuesto de 1985 figura el porcentaje de participación de cada Comunidad Autónoma en los ingresos del Estado.

— Si con la suma de estos ingresos una Comunidad Autónoma no pudiera asegurar el nivel mínimo de los servicios fundamentales transferidos, el Estado presupuestará una asignación complementaria de nivelación (art. 15 de la LOFCA).

Sin embargo, hasta el momento no se han establecido las normas que delimitan el ámbito de los servicios transferidos considerados fundamentales.

B) Recursos de financiación autónoma

Esto es, Tributos propios y recargos sobre determinados Impuestos Estatales. Estos ingresos no están afectados por el mecanismo de financiación antes descrito, y su finalidad es establecer un mayor nivel de prestación de los servicios asumidos.

En el ejercicio de esta competencia se ha aprobado a título de ejemplo la Ley 23/83 de 27 de octubre del Parlamento vasco por la que se establece un recargo transitorio en IRPF.

C) Recursos del Fondo de Compensación Interterritorial (FCI)

Dirigidos a corregir desequilibrios económicos en aplicación del principio de solidaridad.

El FCI se regula en el artículo 16 de la LOFCA y se desarrolla por Ley 7/84 de 31 de mayo.

Estos recursos están destinados a gastos de inversión real. La dotación del Fondo se fija en una cantidad no inferior al 30 por 100 de la Inversión Pública aprobada para cada ejercicio en los Presupuestos Generales del Estado.

El artículo 3º de la Ley 7/84 delimita el concepto de inversiones públicas como los gastos del Estado y los Organismos Autónomos por inversiones reales y transferencias de capital a favor de las Entidades Locales, deducidos los gastos de defensa y de conservación, mejora y sustitución del capital afecto a la prestación de servicios públicos.

El porcentaje para aplicar en la base del cálculo ha sido fijado en el 40 por 100 hasta 1986. No obstante, la cuantía resultante ha disminuido para 1985 con respecto a 1984, a causa del descenso de consignación presupuestada para las partidas computables y el propio traspaso de competencias a las Comunidades Autónomas.

La base del cálculo queda, asimismo, disminuida por aplicación del citado artículo 3º de la Ley 7/84.

EVALUACION DEL SISTEMA

El sistema así establecido configura una Hacienda Estatal fuerte que distribuye los recursos recaudados en base a dos principios: garantizar un nivel mínimo de servicios y disminuir los desequilibrios interterritoriales.

La financiación de Municipios y Diputaciones de Régimen Común descansa también en las transferencias del Estado.

Con la LOFCA se garantiza a las Comunidades Autónomas un volumen de recursos para financiar las actividades públicas en iguales condiciones que las existentes en el momento de la transferencia, perpetuando la situación anterior.

Se limita la Autonomía para las inversiones nuevas. A excepción del endeudamiento o la tributación propia, las transferencias del FCI son la única posibilidad para financiar la inversión nueva. Por otra parte, los gastos de funcionamiento de estas inversiones se cubren con recursos propios de las Comunidades Autónomas, en la práctica con el ahorro en otras partidas de servicios asumidos.

El sistema autonómico, finalmente, se sitúa más en el área de la autonomía del gasto que en la del ingreso, dada la limitada soberanía fiscal y escasas facultades normativas que ostentan las Comunidades Autónomas a parte de la regulación de los tributos propios.

2. REGIMEN ESPECIAL DEL CONCIERTO ECONOMICO

Esta situación se produce a la inversa en el caso de la financiación de las Comunidades Autónomas del País Vasco y de Navarra, con una característica

especial en Euskadi: el protagonismo tributario radica en las Instituciones competentes de los Territorios Históricos.

La articulación del régimen especial de los Territorios Históricos se establece a través del Estatuto de Autonomía para el País Vasco de 18 de diciembre de 1979, el Concierto Económico de 13 de mayo de 1981 y la llamada Ley de Territorios Históricos de 25 de noviembre de 1983. En su virtud corresponde a las Diputaciones Forales la titularidad recaudatoria y el proceso de administración tributaria en todos los impuestos, salvo Renta de Aduanas, Monopolios Fiscales y Alcoholes. Como contrapartida constituye obligación institucional de éstos:

A) La aportación a los gastos generales del Estado en forma de Cupo como contribución por todas las cargas no asumidas por la Comunidad Autónoma. Es el proceso inverso al comentado antes. Aquí es el Estado el que va a ser objeto de compensación.

La fórmula de determinación del Cupo es:

$$C = (CE \times II) + A.$$

C = Cupo.

CE = Cargas del Estado = Presupuesto del Estado — Asignación Presupuestaria a nivel Estatal de las competencias asumidas por la Comunidad Autónoma.

II = Índice de imputación, en función de la renta de los Territorios, calculada en la actualidad en el 6,24 por 100.

A = Ajustes = Impuesto de compensación de gravámenes interiores — Desgravación Fiscal a la exportación) \times II.

Construyendo el cupo líquido (CL):

$$CL = C - Co.$$

Co = Compensaciones = (Tributos no concertados \times II) + (Déficit de los Presupuestos del Estado \times II) + Rendimiento de retenciones de capital mobiliario e impuestos sobre Sociedades, satisfechos al Estado por la Banca Oficial, Sociedades concesionarias de monopolios y entidades extranjeras por operaciones en Territorio Vasco.

B) La aportación a los gastos presupuestarios de las Instituciones comunes del País Vasco. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 42.a) del Estatuto de Autonomía, esta aportación debe venir determinada por la Ley del Parlamento Vasco.

Durante los ejercicios de 1981 a 1984, este mandato se cumple a través de las respectivas Leyes de Presupuestos. Con la llamada Ley de Territorios Históricos se crea el Consejo Vasco de Finanzas, que será el Órgano competente para establecer la aportación a partir de 1985 con arreglo a los siguientes criterios:

Los recursos a distribuir entre la Comunidad Autónoma y los Territorios Históricos son los derivados de la gestión del Concierto Económico, una vez descontado el Cupo y sumado los intereses devengados por las Diputaciones Forales por razón de estos ingresos.

El cálculo de las aportaciones se realizará en consideración a:

— Las competencias y/o servicios a cargo de cada Administración.

— La consignación que se estime adecuado conocer al Gobierno para realizar la estabilidad política y económica de la Comunidad Autónoma.

— Criterios que estimulen el esfuerzo fiscal y la moderación en los gastos corrientes.

— Básicamente, en proporción directa a la renta de cada Territorio Histórico ponderándose de forma inversamente proporcional la relación entre el esfuerzo fiscal de cada Territorio Histórico con la Media en la Comunidad Autónoma.

— Los ingresos no concertados, sin perjuicio de la exclusión de éstos de las normas de distribución entre las instituciones.

Como consecuencia, el esquema financiero de la Comunidad Autónoma del País Vasco se modifica respecto al general, ya que las aportaciones sustituyen a los ingresos por Impuestos cedidos y a la participación en Ingresos del Estado.

C) La aportación a los Municipios del Territorio Histórico de la participación de éstos en Tributos Concertados y no concertados a través de un Fondo o mecanismo análogo al Fondo Nacional de Cooperación Municipal. Función que cumple el Fondo Foral de Financiación Municipal en Guipúzcoa.

Los Municipios perciben, asimismo, de la Diputación Foral la recaudación de los Tributos que han adquirido la naturaleza de locales por Ley 44/78. Por tanto, la financiación básica municipal (Tributos Locales y participación en Ingresos) que en régimen común depende del Estado, en los Municipios Vascos dependen de las respectivas Diputaciones Forales.

Finalmente, las Diputaciones Forales asumen las funciones de tutela que correspondan al Estado sobre los Entes Locales en materia financiera.

Completando el sistema financiero de los tres niveles de Gobierno Territorial no estatal hay que referirse a las Diputaciones Forales.

Estas suman a los ingresos correspondientes a las Diputaciones de Régimen Común la recaudación por Tributos Concertados, y como consecuencia la participación en Tributos Estatales sólo tiene razón de ser para los no concertados.

EVALUACION DEL SISTEMA

El principio constitucional de Autonomía abarca el ingreso y el gasto en el régimen especial foral, aun cuando deban respetarse una serie de disposiciones específicas para asegurar una estructura básica impositiva uniforme y análoga presión fiscal en el País Vasco y en el resto del Estado.

En contraposición, el sistema establecido por la LOFCA de garantías de financiación mínima no existe en el Concierto, soportando la Comunidad Autónoma el riesgo de los resultados recaudatorios.

Al hablar de Comunidad se quiere decir una corresponsabilidad en el riesgo recaudatorio de los tres niveles (Comunidad Autónoma, Diputaciones, Ayuntamientos), pero en ningún caso del Estado, ya que de realizarse un Presupuesto consolidado de los tres niveles, del orden del 95 por 100 de los Ingresos proceden de la propia Comunidad y sólo el 5 por 100 procede del Estado.

3. DIFERENCIAS Y SEMEJANZAS ENTRE LOS DOS SISTEMAS

El sistema LOFCA se fundamenta en el cálculo de los costos de los servicios asumidos por las Comunidades Autónomas, mientras para el País Vasco se valoran las cargas no asumidas por la Comunidad Autónoma.

Estos criterios se han traducido en las siguientes diferencias:

1º La valoración de las cargas asumidas por el País Vasco toma como referencia el coste de los servicios a nivel estatal y no en el ámbito de la Comunidad.

2º Dicha valoración se hace sobre el Presupuesto del Estado correspondiente al ejercicio en que se calcula el Cupo. En el sistema LOFCA las valoraciones se refieren al ejercicio en que se produce la transferencia.

La metodología empleada en el sistema LOFCA equipara dos conceptos independientes (cargas asumidas y valor del coste efectivo de los servicios asumidos) y conlleva que sólo el Estado puede efectuar los cálculos correspondientes. Criterio más transparente sería el cálculo fundado en un dato comparable por ambas Administraciones como es la equiparación de las cargas totales a la suma de las cargas asumidas y no asumidas propia del Concierto.

Asimismo, en la determinación del coste establece una distinción arbitraria entre inversión «nueva», que corresponde al Estado, excepto en el caso del FCI, y el resto de la inversión, además de excluir las transferencias corrientes o de capital. Las transferencias realizadas al País Vasco si contemplan en la valoración los créditos consignados para subvenciones.

Con referencia al sistema del Concierto y pendiente de aprobación la Ley del Cupo para el primer quinquenio, las estimaciones aplicadas para la determinación del Cupo se han realizado con carácter provisional, de modo que no prejuzgan el resultado final.

Pero, en general, las críticas que se han realizado apuntan más al sistema general del Concierto que al cálculo del Cupo:

—Crítica histórica - la inmovilidad para largos períodos de tiempo: En el Concierto actual no tiene sentido, ya que anualmente se actualiza el Cupo según la metodología aprobada en la Ley para el quinquenio.

— La aplicación de las competencias derivadas del Concierto puede traducirse en la reducción de la presión fiscal: no obstante, el Concierto establece la obligación de mantener una presión fiscal global no inferior a la existente en Territorio Común. De hecho, en la realidad es muy superior.

— Ruptura de la unidad fiscal: Este problema, común a ambos sistemas, se resuelve con las medidas de coordinación y armonización establecidas.

— Dificultades de aplicación, principalmente para la contribuyente que tiene relación con varias administraciones: En la práctica no se han materializado estas dificultades.

Como elemento de contacto entre ambos sistemas se establecen los mecanismos de redistribución a través del Fondo de Compensación Interterritorial que constituye parte de las cargas generales del Estado.

El presente artículo pretende analizar, desde un punto de vista regional, los aspectos de la reconversión industrial, sus efectos y sus realizaciones, transformando parcialmente aquellos que se venían considerando como aspectos de carácter general.

La reconversión industrial: aspectos regionales

por Gervasio Cordero

INTRODUCCION

En los análisis que se han venido haciendo sobre la política de reconversión industrial, sus efectos y sus realizaciones, transformando parcialmente aquellos que se venían considerando como aspectos de carácter general, se han impulsado y fomentado la competencia y financiero y sumidas a un espíritu de colaboración empresarial y profesional. Sin embargo, dichas empresas e industrias, como resultado de ciertas situaciones concretas, sobre las cuales el aspecto de la reconversión ha de servir de ejemplo, operacionales, generación e incluso tecnológicas, depende de ciertas medidas técnicas, eléctricas, diferentes en términos económicos y sociales. En cualquier caso, presentan situaciones diferentes en cuanto a la percepción sobre y a la tasa de desempleo existente en ellas, en cuanto a su participación en el sector industrial, a las características de su tejido industrial y a la mayor o menor dependencia de las mismas de sectores o empresas en reconversión, así como algunas otras circunstancias significativas.

Todo ello hace obvio, y más si se tienen en cuenta las dificultades que plantea la reconversión industrial en un sector constituido por un «estado de las Autonomías», la necesidad de atender a las necesidades y a ciertos condicionamientos territoriales, las repercusiones regionales de la reconversión en una zona de regiones básicas. Es preciso advertir, sin embargo, que un informe de aproximación regional en el sentido que limitado, básicamente al plano estadístico, cuantitativo, comienza por numerosos dificultades, derivadas de general, un informe sectorial y global (información estadística, predominantemente sectorial, sobre el desarrollo regional de planes de reconversión que afectan a empresas con fuertes presencia en diferentes regiones, etc.).

La aproximación que aquí se aborda atiende al aspecto de los planes de reconversión en tres aspectos: el primero de ellos, y también el segundo que más exclusiones, es el referido a sus repercusiones sobre el empleo. La tercerización que la problemática del desempleo trata en el contexto de la situación económica, regional, dada la elevada tasa de paro estructural y de fricción, y desigualdad, situaciones regionales al respecto, hacen evidente la necesidad de estudiar los efectos

La reconversión industrial: aspectos regionales

por Gervasio Cordero

INTRODUCCION

En los análisis que se han venido realizando sobre la política de reconversión industrial, sus efectos y sus realizaciones, predominan generalmente aquellos que responden a un enfoque sectorial. Ello es en cierto modo lógico, en la medida en que esta política y los planes concretos que la articulan van precisamente dirigidos a impulsar y facilitar aquellos ajustes que garanticen la supervivencia y capacidad competitiva de empresas e industrias con problemas estructurales, de tipo productivo y financiero y sometidas a un entorno de creciente competitividad internacional. Sin embargo, dichas empresas e industrias, están radicadas en zonas geográficas concretas, sobre las cuales el impacto de la reconversión en términos de empleo, inversiones, generación e incluso redistribución espacial de rentas, pueden tener efectos diferentes en términos cuantitativos y cualitativos. Las distintas regiones presentan situaciones diferentes en cuanto a la población activa y a la tasa de desempleo existente en ellas, en cuanto a su participación en la renta nacional, a las características de su tejido industrial y a la mayor o menor concentración en las mismas de sectores o empresas en reconversión, por citar algunos aspectos significativos.

Todo ello hace obvio, y más si se tienen en cuenta las implicaciones políticas de la reconversión industrial en un marco constituido por un «Estado de las Autonomías», la necesidad de acceder a un conocimiento, al menos medianamente aproximado, las repercusiones regionales de la reconversión en una serie de órdenes básicos. Es preciso advertir, sin embargo, que un intento de aproximación riguroso en ese sentido, aún limitado básicamente al plano estrictamente cuantitativo, tropieza con numerosas dificultades, derivadas, en general, del enfoque sectorial ya aludido (información estadística predominantemente sectorializada, difícil desglose regional de planes de reconversión que afectan a empresas con plantas productivas en diferentes regiones, etc.).

La aproximación que aquí se aborda atiende al impacto de los planes de reconversión en tres aspectos. El primero de ellos, y también el tratado con más extensión, es el referido a sus repercusiones sobre el empleo. La trascendencia que la problemática del desempleo reviste en el contexto de la situación económica española, dada la elevada tasa de paro existente y las diferentes, y desiguales, situaciones regionales al respecto, hacen evidente la necesidad de conocer los efectos

de la reconversión en las distintas zonas, como premisa básica para cualquier actuación eficaz que persiga efectos correctores. El segundo aspecto analizado es el relativo a la distribución regional de las principales ayudas de tipo financiero instrumentadas por el Estado para facilitar la realización de los planes de reconversión abordados, tanto por las empresas públicas como privadas (Subvenciones, Crédito Oficial y Avales). Como es obvio, dichas ayudas, originalmente de orientación sectorial, implican también una determinada asignación espacial de recursos públicos y pueden considerarse como mecanismos con efectos regionales de carácter redistributivo.

El tercero, y último aspecto tratado, es el correspondiente a los posibles efectos de la reconversión industrial sobre la distribución regional del Producto Industrial y de la renta. No obstante, la importancia que este último aspecto tiene desde una perspectiva de análisis regional es, sin embargo, en el que una aproximación cuantitativa precisa, presenta mayores dificultades. Dificultades metodológicas de distinto orden a las que se hará referencia más adelante impiden otra cosa que una primera aproximación de carácter muy genérico.

Para terminar, una serie de aclaraciones preliminares, para una correcta interpretación de algunos de los datos recogidos, en los cuadros de información cuantitativa anexas y del alcance de las conclusiones que de ellos se obtienen.

1º Cobertura Sectorial

El cuadro 0 recoge la enumeración de los planes sectoriales de reconversión que se han considerado a la hora de su desglose regional, así como sus fechas de iniciación y finalización.

CUADRO 0
PLANES SECTORIALES DE RECONVERSION CONSIDERADOS
EN EL INFORME

Sectores en Reconversión	Aprobación Decreto Reconversión	Finalización Plan
Electrodomésticos línea blanca.....	Septiembre 1980	1986
Aceros Especiales.....	Octubre 1980	1986
Siderurgia Integral.....	Mayo 1981	1988
Textil.....	Agosto 1981	1986
Eq. Eléctrico Automoción.....	Octubre 1981	1986
C. Naval.....	Febrero 1982	1986 (2)
Semitransformados Cobre.....	Marzo 1982	1985
C. Electrónicos.....	Marzo 1982	1986 (1)
Aceros Comunes.....	Marzo 1982	1986
Calzado.....	Marzo 1982	1986
Forja Pesada.....	Junio 1982	1985
Empresas Aisladas en Reestructuración		
Talbot, S. A.....	Octubre 1982	1986
Grupo ITT.....	Julio 1982	1986

(1) En Piher Semiconductores el Plan se extiende hasta 1987.

(2) Posiblemente deba ser proyectado hasta 1987.

2º Período temporal considerado

a) Datos relativos al concepto «ajuste de empleo realizado». Corresponden al producido desde la fecha de iniciación de los planes hasta el 31-6-1984.

b) Datos sobre revisión de «ajuste de empleo pendiente de realizar». Expresan los previstos desde 30-6-84 hasta la fecha de finalización de los planes.

c) *Subvenciones*. Se distingue entre «aprobadas» y «entregadas». Las primeras, expresan las aprobadas hasta el 30-6-1984, según los planes correspondientes. (Por acuerdo de 2-7-1984, de la Comisión Delegada del Gobierno para Asuntos Económicos se comprometieron subvenciones de 3 000, 3 000 y 4 000 millones de pesetas para el Sector de Electrodomésticos línea blanca en los años 1984, 1985 y 1986, respectivamente, cuya distribución regional no se recoge en los cuadros anexos.)

d) *Créditos BCI*. Se distingue entre «aprobados» y «concedidos por el BCI». Los primeros corresponden a los aprobados por la Comisión Ejecutiva y los segundos a los que efectivamente ha concedido el Banco de Crédito Industrial hasta el 30-6-84.

e) *Avales BCI*. Se distingue entre «aprobados» e «instrumentados», entendiéndose por estos últimos aquellos que han sido efectivamente utilizados por las empresas hasta el 30-6-84.

3º Otras Ayudas

En el anexo I se refleja la distribución regional de subrogación de pérdidas, ampliaciones de capital a suscribir por el INI y otras ayudas del Instituto a sus empresas de Siderurgia integral (Créditos y Avales aprobados por acuerdo de Consejo de Ministros de 14-3-1984). Dado su carácter, se ha optado por recogerlas de forma independiente.

4º Magnitudes monetarias

Las cifras correspondientes a Inversiones, Subvenciones, Créditos y Avales, están expresadas en pesetas corrientes.

5º Datos estimados

La distribución de los ajustes de empleo previstos para Construcción Naval es una estimación, al no estar aún determinada la distribución concreta del ajuste entre las empresas que componen el Sector de P y M Astilleros.

1. REPERCUSIÓN SOBRE EL EMPLEO

Para el total nacional (ver cuadro 1) el ajuste de empleo a 30-6-1984, derivado de la aplicación de los planes de reconversión en curso ascendía a 35 225 puestos de

CUADRO 1

RECONVERSION INDUSTRIAL: DISTRIBUCION REGIONAL DEL AJUSTE DE EMPLEO

Regiones o C. Autónomas	1	2	3	4
	Ajuste realizado	Previsión ajuste a realizar	Ajuste total (1 + 2)	1/3 %
CATALUÑA	6.640	2.169	8.809	75,3
PAIS VASCO	9.132	9.372	18.504	49,3
ASTURIAS	4.605	7.355	11.960	38,5
GALICIA	908	5.598	6.506	13,9
C. VALENCIANA	3.854	2.707	6.561	58,7
ANDALUCIA	871	4.327	5.208	16,7
MADRID	5.091	7.212	12.303	41,3
CANTABRIA	837	683	1.520	55,0
BALEARES	955	5	960	99,4
ARAGON	207	401	608	34,0
CANARIAS	—	255	255	0
LA RIOJA	296	-266	70	n.s.
NAVARRA	1.352	429	1.781	75,9
CASTILLA-LA MANCHA	355	—	355	100,—
CASTILLA-LEON	120	90	210	57,1
MURCIA	32	23	55	58,1
EXTREMADURA	—	11	11	0
TOTAL	35.225	39.971	75.196	46,8

FUENTE: Ministerio de Industria y Energía (Secretaría Gral. Técnica) y elaboración propia.

trabajo directos¹. Ello representaba (ver cuadro 3) un 1,33 por 100 del número total de desempleados existente a nivel nacional, según datos de la EPA para 30 de junio del año 1984, y expresa de una manera aproximada, la «repercusión» de la reconversión industrial en términos de desempleo. Si tomamos el *ajuste total* estimado (el ya producido más el previsto hasta la fecha de finalización de los planes), dicha proporción ascendería a un 2,84 por 100 (al estimarse en 75 196 el número total de puestos de trabajo a perder). No obstante, la relación en términos del impacto de los planes de reconversión sobre cifras de desempleados es más rigurosa si del ajuste total deducimos el número de bajas totales por jubilación anticipada. Como la estimación de las mismas (ver cuadro 2) asciende a 31 778 (un 42,25 por 100 del total del ajuste previsto) tendríamos que la realización (Ajuste total-Bajas por jubilación anticipada)/número de desempleados sería del 1,64 por 100.

Desde el punto de vista de distribución regional del ajuste ya realizado (tomando como ámbito el de las Comunidades Autónomas) destacan por la magnitud del

¹ Las cifras de «Ajuste de empleo» se refieren en todos los casos a las pérdidas de empleos directos, aunque es evidente que existirán otras de carácter indirecto. La tentativa de una estimación de las mismas presenta, sin embargo, dificultades casi insalvables. Un método riguroso de estimación a través del análisis input-output, es difícilmente aplicable, ya que en numerosos casos, la reconversión supone la introducción de cambios tecnológicos en los procesos productivos. De otra parte, las posibles mejoras en la competitividad de los sectores reconvertidos, podrán traducirse en incrementos de producción, que tendrían a su vez repercusiones sobre otros sectores productivos. Efectos semejantes se derivarían de un relanzamiento de la actividad económica.

CUADRO 2
DISTRIBUCION REGIONAL DEL AJUSTE DE EMPLEO Y DE BAJAS
POR JUBILACION ANTICIPADA

C. Autónomas	Ajuste total	Total bajas por jubilación anticipada (realizadas + previstas) (1)	Bajas por jubilación anticipada sobre ajuste total (%)
CATALUÑA.....	8.809	2.639	29,95
PAIS VASCO.....	18.504	8.596	46,4
ASTURIAS.....	11.966	7.884	65,9
GALICIA.....	6.506	2.089	32,1
C. VALENCIANA.....	6.561	2.975	54,3
ANDALUCIA.....	5.208	2.766	53,11
MADRID.....	12.303	3.619	29,41
CANTABRIA.....	1.402	594	39,07
BALEARES.....	960	49	6,4
ARAGON.....	608	278	45,72
CANARIAS.....	255	55	21,5
LA RIOJA.....	70	63	90
NAVARRA.....	1.781	10	0,5
CASTILLA-LA MANCHA.....	355	n.d.	—
CASTILLA-LEON.....	210	122	—
MURCIA.....	55	29	41,8
EXTREMADURA.....	11	10	90,9
TOTAL NACIONAL.....	75.196	31.778	42,25

(1) Existen sectores como Electrodomésticos y Equipo Eléctrico para Automoción, en que para empresas instaladas en algunas C. Autónomas no está determinadas las bajas totales por jubilación anticipada. Por ello, las cifras definitivas de algunas Comunidades y, por supuesto, el total nacional serán más elevadas que las que se recogen en el presente cuadro.

FUENTE: Ministerio de Industria y Energía (Secretaría Gral. Técnica) y elaboración propia.

impacto en términos absolutos el País Vasco (9 132 puestos de trabajo directos), Cataluña (6 640), Asturias (4 605), Madrid (5 091), Comunidad Valenciana (3 854) y Navarra (1 352), mientras que en las restantes Comunidades es poco significativo.

Como primera consideración, hay que destacar, pues, la elevada concentración del ajuste realizado en términos absolutos, pues entre el País Vasco, Asturias, Cataluña, Madrid y la Comunidad Valenciana han absorbido el 83,2 del total.

A su vez, las pérdidas de empleo que han tenido lugar hasta 30-6-84 equivalían al 46,8 por 100 del ajuste total previsto hasta finalización de los planes. En un alto número de Comunidades el ajuste realizado supera ampliamente el 50 por 100 del total previsto, salvo en lo que se refiere al País Vasco, (49 por 100), Asturias (38,5), Galicia (13,9), Andalucía (16,7) y Madrid (41,3). Sin embargo, es precisamente en éstas donde el ajuste pendiente es más significativo, en términos absolutos o en las que, por las características de la zona o de los sectores a reconvertir, puede revestir caracteres más conflictivos.

Desde el punto de vista de la distribución del ajuste total (realizado + pendiente de realizar), en términos absolutos, las zonas más afectadas serán: País Vasco (18 504), Asturias (11 960), Madrid (12 203), Cataluña (8 809), Comunidad Valenciana (6 561), Galicia (6 506) y Andalucía (5 208). En el resto de las Comunidades el impacto en términos absolutos es sensiblemente menor (en torno o inferiores a los

1 000 puestos de trabajo perdidos). *Se destaca, pues, nuevamente, la elevada concentración regional del ajuste, ya que las zonas citadas absorberán más del 90 por 100 de las pérdidas totales de puestos de trabajo.*

Más relevancia, en cuanto a los efectos diferenciales sobre las tasas de paro regional, tiene analizar la relación entre la magnitud del ajuste y el número de desempleados en cada Comunidad.

Si dicha relación se establece respecto al número total de desempleados, observamos que el impacto del ajuste ya realizado (ver cuadro 3) es más significativo en Asturias, País Vasco y Navarra (8,84, 5,52 y 4,88 por 100). En Cantabria, Baleares, Madrid y La Rioja las repercusiones, aunque menores, son superiores a la que expresa la media nacional (1,47 por 100). Si la relación la establecemos en términos del ajuste total que se habrá producido al final del periodo de vigencia de los planes y bajo la hipótesis de que el número de desempleados totales en cada región se mantuviera constante, las zonas citadas volverían a ser aquellas en la que los efectos fueran más marcados, y en dimensiones ampliadas. Especialmente en Asturias y en el País Vasco, donde la relación estudiada alcanzaría el 22,95 y 12,19 por 100, respectivamente. En las restantes regiones citadas, incluyendo en ellas también a Galicia, los respectivos porcentajes prácticamente doblan en todos los casos la media nacional (3,16 por 100).

Si el análisis sobre los efectos diferenciales del impacto, sobre las cifras de

CUADRO 3
RECONVERSION INDUSTRIAL: IMPACTO REGIONAL DEL AJUSTE DE EMPLEO

Regiones	% Ajuste realizado sobre desempleo regional (1)	% Ajuste total previsto sobre desempleo regional (1)	(Ajuste total-Bajas por jubilación anticipadas) sobre desempleo regional (%) (1)
CATALUÑA	1,26	1,60	1,18
PAIS VASCO	5,52	12,19	7,02
ASTURIAS	8,84	22,95	7,82
GALICIA	0,76	5,44	3,69
C. VALENCIANA	1,52	2,58	1,41
ANDALUCIA	0,01	0,07	0,03
MADRID	1,78	6,98	4,81
CANTABRIA	2,27	5,71	3,83
BALEARES	1,98	2,10	1,76
ARAGON	0,31	1,16	0,81
CANARIAS	—	0,002	0,001
LA RIOJA	3,53	0,78	0,14
NAVARRA	4,88	6,42	6,38
CASTILLA-LA MANCHA ..	0,59	0,59	0,59
CASTILLA-LEON	0,05	0,14	0,05
MURCIA	0,07	0,12	0,05
EXTREMADURA	—	0,0002	0,0001
TOTAL	1,33	2,84	1,64

(1) En la hipótesis de que el desempleo regional a la finalización de los planes siguiera siendo el correspondiente a 30.6.1984.

FUENTE: Ministerio de Industria y Energía (Secretaría Gral. Técnica) y elaboración propia.

desempleo regional, *lo referimos al número de desempleados en el Sector Industrial* (excluyendo I. de la Construcción), encontramos que para el *ajuste ya realizado*, las repercusiones en términos de pérdida de empleos por reconversión se elevan significativamente (ver cuadro 3). Así, los ajustes que han tenido lugar en Asturias, País Vasco, Navarra, Cantabria y Baleares representan proporciones muy significativas del desempleo industrial en esas regiones (un 54,1; 23,65; 36,5; 22 y 20 por 100, respectivamente). Si establecemos la misma relación en base al *ajuste total previsto*, son también dichas regiones, con las incorporaciones de Madrid y Andalucía, en las que la proporción de desempleados en la industria, originados por la reconversión, es mayor, superando en todos esos casos el 20 por 100 y elevándose en algunos, como Asturias, País Vasco y Navarra, por encima del 40 por 100. Por el contrario, se aprecia la escasa o casi nula repercusión sobre otras, entre las que destaca Cataluña (4,3 por 100).

Sin embargo, para analizar la dureza del ajuste por reconversión en los términos estrictos de generación de «nuevos parados», es preciso deducir los efectos del recurso, frecuentemente utilizado, a las bajas por jubilación anticipada. En los cuadros 3 y 4 se observa que al tener presente este factor, dicha «dureza» se ve atenuada en importante medida. Como en ellos se aprecia, sobre una relación media

CUADRO 4
RECONVERSION INDUSTRIAL: IMPACTO REGIONAL DEL AJUSTE
DE EMPLEO Y TASA DE DESEMPLEO

Regiones	Ajuste realizado/ Desempleo Industria (1) (%)	Ajuste total previsto/ Desempleo Industria (2) (%)	Ajuste total-Bajas por j. anticipada/ Desempleo Industria (2) (%)	Tasa regional paro en la Industria (3)
País Vasco	23,65	46,61	25,6	13,4
Cataluña	4,6	6,2	4,3	47,1
Asturias	54,1	140,7	48,02	7,5
Galicia	4,3	31,1	21,1	11,6
C. Valenciana	5,4	9,2	5,1	17,9
Andalucía	1,8	19,02	13,32	17,2
Madrid	11,3	27,34	19,2	10,7
Cantabria	22,02	36,8	21,2	8,8
Baleares	20,3	20,4	19,3	10,2
Aragón	1,3	4,08	2,2	13,4
Canarias	—	1,7	1,7	20,4
Rioja	14,09	3,3	0,1	8,07
Navarra	36,5	48,1	47,8	7,1
Castilla-La Mancha	3,06	3,06	3,06	10,6
Castilla y León	1,03	1,8	0,52	11,2
Murcia	0,4	0,8	0,4	12,5
Extremadura	—	0,16	0,01	22,03
TOTAL	7,73	16,4	9,52	14,5

(1) Sobre desempleo en la industria a 30.6.84.

(2) En la hipótesis de que el desempleo regional en la industria a la finalización de los planes siguiera siendo el correspondiente a 30.6.1984.

(3) A 30.6.1984.

FUENTE: EPA (2.º trimestre de 1984) y elaboración propia.

nacional del 1,64 por 100 para el total de desempleados y del 9,52 por 100 para desempleados en la industria, son también las regiones aludidas (Asturias, País Vasco, Navarra, Galicia, Cantabria y Madrid) las que experimentan un mayor impacto, pero con unas dimensiones bastante más reducidas, salvo en el caso de Navarra, que cuando se hacía abstracción del aspecto aludido.

Por último, no carece tampoco de interés, el contrastar las pérdidas de empleos directos en la industria que supone el ajuste por reconversión realizado con las totales experimentadas a nivel regional, desde el año 1981, que fue, en términos generales, el del inicio de la puesta en marcha de los planes². Como se aprecia en el cuadro nº 5, para el total nacional, el ajuste de empleo por reconversión que ha tenido lugar hasta el 30-6-84 representaba un 12,8 por 100 de la disminución total de empleos en la industria, durante el período considerado como prácticamente coincidente con el de ajuste. A su vez, tanto el número de regiones que se sitúan por encima de la relación nacional como las disparidades regionales son notables. Destacan por lo elevado de sus correspondientes proporciones, la Comunidad Valenciana (94,7 por 100), Madrid (82,1) y Asturias (51,05), regiones todas ellas en las que la disminución total de empleos en la industria no ha sido comparativamente

CUADRO 5
REPERCUSION DE LA RECONVERSION INDUSTRIAL SOBRE DISMINUCION DE EMPLEO EN LA INDUSTRIA

	1	2	3	4
	(1973-1981) Disminución de empleos en la industria	(1981-1984) Disminución de empleos en la industria (1)	Ajuste empleo por reconversión hasta 30.6.84	3/2 %
Andalucía	75.000	35.120	871	2,4
Aragón	17.000	16.803	207	1,2
Asturias	15.000	9.020	4.605	51,05
Baleares	19.800	7.300	955	13,08
Canarias	11.400	4.132	—	0
Cantabria	6.100	10.500	837	7,9
Castilla-La Mancha	13.000	4.100	355	8,6
Castilla y León	3.000	6.500	120	0,3
Cataluña	177.200	101.106	6.640	6,5
Extremadura	11.400	8.504	—	0
Galicia	10.000	5.236	908	17,3
La Rioja	3.800	4.768	296	6,2
Madrid	54.050	6.200	5.091	82,1
Murcia	9.600	3.145	32	1,01
Navarra	6.000	12.500	1.352	10,8
C. Valenciana	29.000	4.069	3.854	94,7
País Vasco	76.150	35.133	9.132	25,9
	532.280	274.141	35.225	12,8

(1) Disminución neta del número de empleos. Hasta 30.6.1984.

FUENTE: Renta Nacional de España y su distribución provincial (Banco de Bilbao), E.P.A. y elaboración propia.

² Se trata aquí de número de empleos destruidos y no de población desempleada.

muy elevada en ese período, y en las que, por tanto, pese a no ser muy fuerte el ajuste por reconversión en términos absolutos, sí ha tenido relevancia en términos relativos. En una situación intermedia, se encuentran el País Vasco, Galicia y Navarra, en la que el ajuste realizado suponía un 25,9, 13,08 y 10,8 por 100, respectivamente. Es de destacar, asimismo, el que, a pesar de encontrarse en las que experimentaron en términos absolutos un mayor ajuste por reconversión, Cataluña se sitúa, sin embargo, entre aquellas en las que la repercusión del mismo en las pérdidas totales de empleo industrial, es menor (representaba únicamente un 6,5 por 100).

2. DISTRIBUCION REGIONAL DE LAS AYUDAS ESTATALES ASOCIADAS A LA RECONVERSION

En los cuadros 6 y 7 se refleja, en términos absolutos y relativos, respectivamente, la distribución por Comunidades Autónomas de los distintos tipos de ayudas estatales que se derivan de los planes de reconversión en curso.

Como se aprecia, *refiriéndonos a las subvenciones aprobadas* hasta el 30-6-84 y sobre un montante total de 119 372 millones de ptas., son el País Vasco, con el 41,25 por 100 y Asturias (26,3 por 100) las que absorben las proporciones más importantes. Son también significativas las correspondientes a la Comunidad Valenciana (6,84 por 100) y Cataluña (6,20 por 100). Teniendo presente que en dichos

CUADRO 6

IMPACTO RECONVERSION: DISTRIBUCION REGIONAL DE INVERSIONES Y AYUDAS ESTATALES

Regiones o C. Autónomas	Subvenciones (M.ptas.)		Créditos B.C.I. (M.ptas.)		Avales (M.ptas.)	
	Aprobadas según Plan (*)	Entregadas	Aprobados según Plan (*)	Concedidos por B.C.I.	Aprobados según Plan (*)	Instrumentados
País Vasco	49.249	34.651	90.818	24.972	54.396	6.118
Cataluña	17.402	10.042	15.287	11.446	7.138	3.558
C. Valenciana	8.168	6.469	6.560	3.881	762	690
Asturias	31.480	23.723	21.200	21.200	750	675
Madrid	5.701	4.676	4.518	4.215	12.360	11.633
Galicia	1.299	327	3.016	2.078	—	—
Andalucía	1.444	340	60	42	1.400	1.400
Cantabria	1.169	1.169	1.250	1.250	870	—
La Rioja	540	200	700	354	500	—
Aragón	631	631	—	—	900	790
Navarra	1.380	803	2.588	1.795	829	663
Murcia	313	—	366	—	—	—
Castilla y León	138	—	—	—	—	—
Castilla-La Mancha	467	—	130	25	161,5	66,5
Extremadura	6,9	—	—	—	—	—
Baleares	13,8	—	30	—	—	—
TOTALES.....	119.372	80.031	146.523	72.058	80.066,5	25.593

FUENTE: Ministerio de Industria y Energía (Secretaría Gral. Técnica) y elaboración propia.

CUADRO 7

**IMPACTO RECONVERSION: PARTICIPACION RELATIVA REGIONAL
EN INVERSIONES Y AYUDAS ESTATALES**

Regiones	% total subvenciones aprobadas s/Plan	% total créditos aprobados s/Plan	% total avales aprobados s/Plan
País Vasco	41,25	61,9	67,9
Cataluña	6,20	10,4	8,9
C. Valenciana	6,84	4,4	0,95
Asturias	26,3	14,4	0,94
Madrid	4,77	3,08	15,4
Galicia	1,08	2,05	—
Andalucía	1,20	0,04	1,74
Cantabria	0,97	0,85	1,08
La Rioja	0,45	0,47	0,62
Aragón	0,52	—	1,12
Navarra	1,15	1,76	1,03
Murcia	0,26	0,24	—
Castilla y León	0,11	—	—
Castilla-La Mancha	0,39	0,02	0,20
Extremadura	0,05	—	—
Baleares	0,01	0,01	—
TOTAL	100	100	100

montantes no se incluyen las subvenciones correspondientes a la reconversión del Sector Naval (aún no determinadas), de la observación de los cuadros del anexo 2 se deduce, que la distribución regional de este tipo de ayuda ha estado estrechamente asociada a la localización regional del sector siderúrgico (integral, de aceros comunes y aceros especiales). No obstante lo anterior, hay que reseñar el elevado montante de las subvenciones (17 042 millones de ptas.) percibidas por empresas de Cataluña. Ello representa un 6,20 por 100 del total y sitúa a esta zona en una posición relativa semejante a la de la Comunidad Valenciana. En este caso, las subvenciones van asociadas a la reconversión de las numerosas empresas catalanas acogidas a la reconversión del sector textil.

En lo que respecta al *crédito oficial aprobado* y a conceder por el Banco de Crédito Industrial, es también en las anteriores regiones en las que se concentra más del 90 por 100 del montante global y también por razones similares a las aludidas en lo referente a las subvenciones. Especialmente significativa es la proporción absorbida por el País Vasco (61,9 por 100), que aparentemente parece expresar una concentración difícilmente explicable si se tiene en cuenta que dichos créditos corresponden en muy buena parte a los aprobados en los planes de reconversión de la siderurgia integral. Esa posible desproporcionalidad en relación a Asturias y, a la Comunidad Valenciana (también con fuerte presencia de la siderurgia integral) queda descartada, sin embargo, al considerar que en los casos de las empresas de siderurgia integral, cuya titularidad ostenta el INI (ENSIDESA y AHV), los apoyos de tipo crediticio se canalizan a través del mismo (ver anexo 3). Semejantes consideraciones podrían establecerse para *los avales*, aunque en este caso habría que destacar la proporción muy significativa, absorbida por las empresas radicadas en

Madrid como consecuencia de la importante aprobación de avales para las pertenecientes al sector fabricante de componentes electrónicos.

Si atendemos a la relación existente entre Subvenciones, Créditos y Avales BCI, efectivamente percibidas por las empresas y los autorizados según los planes de reconversión, observamos que en el caso de las *Subvenciones* sobre una media nacional del 67,04 por 100, las disparidades regionales son sensibles, pues hay Comunidades que superan netamente la relación nacional (País Vasco, Cantabria, Aragón, Asturias, Madrid y Cataluña) y otras, como Galicia, Andalucía y La Rioja, que se sitúan muy por debajo de la misma. También existen disparidades regionales en lo relativo a Créditos BCI y Avales efectivamente concedidos o instrumentados.

CUADRO 8

GRADO DE REALIZACIÓN REGIONAL DE LAS AYUDAS ESTATALES A LA RECONVERSIÓN

C. Autónomas	Subvenciones entregadas/ Subvenciones aprobadas según Plan (1) (%)	Créditos concedidos por BCI/ Créditos aprobados según Plan (1) (%)	Avales instrumentados/ Avales aprobados según Plan (1) (%)
País Vasco	82,01	27,4	11,2
Cataluña	57,70	74,87	49,84
C. Valenciana	79,19	59,16	90,55
Asturias	88,06	100,00	90,00
Madrid	82,02	93,29	94,11
Galicia	25,17	68,89	—
Andalucía	23,54	70,00	100,00
Cantabria	100,00	100,00	—
La Rioja	37,03	50,57	—
Aragón	100,00	—	87,77
Navarra	58,18	69,35	79,97
Murcia	— (2)	—	—
Castilla-León	—	—	—
Castilla-La Mancha	—	19,23	41,76
Extremadura	—	—	—
Baleares	—	—	—
TOTAL	67,04	49,17	31,96

(1) Aprobados por C. Ejecutiva.

(2) En los casos en que el porcentaje de cobro de subvenciones es 0, se trata de Comunidades a las que sólo han afectado los planes correspondientes al Sector Textil y no se dispone de la cifra relativa a subvenciones cobradas.

Es difícil, sin embargo, precisar con rigor, al igual que en lo referido a subvenciones, las razones de las mismas. Factores como los diferentes horizontes temporales de los planes de reconversión que afectan predominantemente a unas y otras regiones, los distintos momentos de aprobación de los mismos, las ayudas adicionales autorizadas con posterioridad a las aprobadas inicialmente, pueden tener tanta importancia explicativa como el mayor o menor grado de cumplimiento de los compromisos asumidos por las empresas, al que viene condicionado la percepción de las ayudas.

3. POSIBLES EFECTOS SOBRE LA DISTRIBUCION REGIONAL DE LA RENTA

Como ya se aludía en la parte introductoria, un análisis provisional de los efectos que el desarrollo de los distintos planes de reconversión tenga sobre la actual distribución regional de la renta, presenta fuertes dificultades de tipo metodológico y operativo, que desbordan en mucho los objetivos de esta aportación. En primer lugar, un análisis de esas características debería plantearse en un horizonte a medio y largo plazo, pues es en esa dimensión en la que hay que medir los efectos de una política industrial que, como la reconversión, se plantea un determinado ajuste productivo que reviste características estructurales y que, por tanto, incidirá sobre un gran número de variables económicas. Por ello, y aun haciendo abstracción de la influencia que sobre la distribución regional de la renta puedan tener la evolución de todas las variables no estrictamente vinculadas a la reconversión y limitándose a los efectos de ésta, la tarea revistiría una considerable dificultad de tipo operativo. A título de ejemplo, sirva considerar que la reconversión va a implicar en numerosos sectores, cambios tecnológicos en los procesos productivos y especializaciones en nuevos productos que pueden alterar significativamente los «linkages» de los sectores productivos reconvertidos, y ello, por sí solo, ya disminuye enormemente la posible relevancia de una previsión establecida, por ejemplo, en términos de análisis input-output.

Por tanto, los efectos que aquí se persiguen, y aunque ya se ha hecho referencia a las limitaciones que ello supone, no cabe más que una primera aproximación de carácter genérico a los posibles efectos que la reconversión pueda tener a corto plazo sobre el actual panorama regional de la distribución de la renta. Para ello, como base de aproximación, tomaremos las repercusiones de las variaciones regionales que, en términos de objetivos de producción o de capacidad productiva prevista (según los casos), se derivan o establecen para los diferentes sectores sometidos a reconversión. La eventual redistribución regional de la renta, vendría así asociada a las repercusiones relativas que en este orden se produjeran en las distintas zonas, aunque, obviamente, ello implica una fuerte simplificación, pues no incorpora la influencia del peculiar perfil industrial de cada una de ellas, así como tampoco las vinculaciones de los sectores en reconversión de cada región con otros sectores productivos de las restantes.

En el cuadro n.º 9 se reflejan, por regiones y sectores, las variaciones previstas en términos de oferta y/o capacidad productiva, que se estiman para la fecha de finalización de los planes en relación con la situación existente³.

Como se aprecia, las regiones afectadas por la reconversión de los sectores de Siderurgia Integral, Aceros Especiales y Comunes pueden ser, en principio, aquellos que pueden ver empeorada su situación relativa. Teniendo presente que, aun desconociendo la distribución regional concreta de reducción de capacidad en el Sector de Construcción Naval, regiones como Galicia, País Vasco y Cantabria se

³ La información disponible obliga a expresar dichas previsiones u objetivos en unidades heterogéneas. Asimismo, al no estar aún determinados los planes concretos de P y M astilleros, no se recoge la distribución regional de la variación, en la capacidad de producción del sector de Construcción Naval. Tampoco en el sector de Electrodomésticos línea blanca, dada la dificultad de desglose regional como consecuencia del carácter espacialmente heterogéneo de los grupos de empresa establecidos. En el sector de Semitransformados de Cobre, no se establecieron objetivos de disminución o aumento de capacidad, si bien, su producción se ha incrementado en el período de aplicación del Plan.

van a ver significativamente afectadas, podría inferirse que probablemente sean Asturias y Galicia y, en segundo nivel de importancia, el País Vasco, las regiones que pueden perder posiciones en el ranking actual de la distribución regional de la renta. Podría producirse un fenómeno análogo, aunque de carácter menos marcado, en lo referente a Cantabria por la confluencia del impacto de la reconversión del sector de Aceros Comunes y, posiblemente, del sector naval en P y M Astilleros.

Podría, pues, concluirse, y las repercusiones en el terreno del empleo ya descritas tenderían a confirmarlo, que las regiones citadas pueden ver empeorada su situación relativa con respecto a las restantes. Entre estas últimas, aquellas que se vean afectadas por una presencia menor de los sectores aludidos y/o por mayores variaciones positivas de capacidad y actividad en los otros sectores en reconversión podrán ver mejorada su posición relativa con respecto a las demás.

4. RESUMEN Y CONCLUSIONES

La política de reconversión, de objetivos e instrumentaciones básicamente sectoriales despliega, no obstante, sus efectos en otros ámbitos, entre los cuales sus repercusiones regionales no son las menos importantes. En lo referente a estas últimas, en esta aportación se ha dado prioridad a aquellas que parecen responder a los aspectos más relevantes de la situación económica actual.

Es preciso, sin embargo, volver a insistir en algo sumamente necesario para poder medir el verdadero alcance de las consideraciones realizadas y de las conclusiones que se establecen posteriormente. En primer lugar, reiterar que a medio y largo plazo los efectos de la reconversión pueden dar lugar a repercusiones regionales en los aspectos tratados que difieran significativamente, de los aquí expresados, que se basan, esencialmente, en un análisis a corto plazo. En segundo lugar, entender que una interpretación completa, desde un punto de vista analítico, exigiría comparar la magnitud e implicaciones de los efectos analizados no estrictamente a través de referencia de los datos de partida, sino contrastándolas con la evolución y repercusiones que en los aspectos tratados se originarían, precisamente, en ausencia de esa política de reconversión.

Delimitado el alcance de las conclusiones que pueden extraerse del estudio realizado, en términos sintéticos las conclusiones más significativas serían:

1º) En términos absolutos, los efectos de la reconversión sobre el empleo presentan una considerable concentración regional.

El 91 por 100 del ajuste total de empleo previsto, se concentra en menos de la mitad de las Comunidades Autónomas consideradas y, a título de empleo, solamente cuatro de ellas —País Vasco, Asturias, Cataluña y Galicia— absorben más del 60 por 100. A su vez, las regiones en que el impacto es mayor se caracterizan porque en ellas existe una fuerte presencia de los sectores siderúrgicos y de Construcción Naval (País Vasco, Asturias, Comunidad Valenciana y Galicia) o bien porque son regiones que por su muy diversificado aparato industrial tienen presencia de un elevado número de sectores en reconversión (Cataluña y también Madrid).

2º) En relación a la mayor o menor repercusión del ajuste sobre el desempleo existente en cada zona, los efectos también presentan (tanto si se establecen respecto al número de desempleados total, como respecto al equivalente en la industria) una elevada concentración, aunque no estrictamente coincidente en términos regionales

CI 9

RECONVERSION INDUSTRIAL: PREVISIONES DE CREACION DE CAPACIDAD PRODUCTIVA O VOLUMEN DE PRODUCCION

Regiones	Siderurgia integral		Aceros especiales		Aceros comunes		Construcción Naval		Electrodomésticos línea blanca		Componentes electrónicos		Forja p.p. estampación		Eq. Elect. Automoción		Semit. Cobre		Calzado		Textil	
	V. capacidad (Miles Tm. acero bruto)	%	V. capacidad (Miles Tm. prod. acab.)	%	V. capacidad (Miles Tm. acero)	%	V. capacidad (Miles Tm. TRBC)	%	V. Produc. (Miles de unidades)	V. capacidad (Mil. ptas.)	%	V. capacidad (Miles de Tm.)	%	V. Produc. (M. ptas.)	%	V. capacidad (MM pares)	%	V. capacidad (M. ptas.)	%			
País Vasco	+450	(29)	-180	(-13)	-190	(-25)	n.d.			+1.000	(33)									+1.500	(5,5)	
Cataluña					-220	(-21)	n.d.			+2.000	(40)	+6	(33)	+1.000	(15)	-0	0			+35.715	(5,7)	
Asturias	-1.030	(-17)					n.d.													+500	(8,6)	
C. Valenciana	-1.020	(-100)					n.d.							+300	(30)	+3	(2,5)			+12.600	(6,1)	
Madrid					-125	(-100)	n.d.							+5.000	(40)					+5.000	(6)	
Galicia					-238	(-29)	n.d.													+1.400	(5,8)	
Andalucía							n.d.			+20	(11)	+3	(13)	+500	50					+5.000	(5,7)	
Cantabria					-252	(-50)	n.d.							+3.000	(37)					+400	(5,6)	
Aragón																				+1.600	(5,3)	
Navarra																				+530	(5,8)	
La Rioja																+0,2	(2,1)			+900	(5,5)	
Castilla-León																				+3.000	(6,5)	
Castilla-La Mancha														+200	(20)	+0,3	(1,7)			+1.500	(5,8)	
Murcia																				+7.000	(5,2)	
Extremadura																				+300	(6)	
Baleares																+0,2	(1)			+320	(12,3)	
Canarias							n.d.													+30	(6,2)	
TOTAL	-1.600	(-18)	-180	(-13)	-1.025	(-227)	-350	(-40)	+40	+3.770	(35)	+9	(22,5)	+10.000	(30)			+3,7	(2,1)	+68.000	(5,6)	

FUENTE: Ministerio de Industria y Energía (Secretaría Gral. Técnica) y elaboración propia.

a la anteriormente descrita. Entre las regiones más afectadas se establece a su vez una clara jerarquización, de tal manera que son Asturias y, en menor medida, el País Vasco, las que son afectadas en un grado más acusado y muy superior a las restantes, y en un segundo escalón se encuentran Navarra, Cantabria, Galicia y Madrid.

Se puede establecer, pues, que, según los casos, se trata bien de zonas en que el ajuste es elevado en términos absolutos y/o en las que su tasa regional de paro (en la industria), se sitúa en una posición intermedia en el conjunto nacional. Sin embargo, para zonas en las que el ajuste en términos absolutos es también notable, como Cataluña, Comunidad Valenciana y Andalucía, la gravedad de su impacto en términos relativos es mucho menor, como consecuencia de la elevada tasa de paro existente.

3º) La importancia que para algunos sectores reviste el alto número de trabajadores excedentes que se acogerán a las bajas por jubilación anticipada, reduce para casi todas las zonas de manera significativa, la gravedad del impacto en términos de incremento en la cifra de desempleados. Este hecho se da con mayor relevancia en aquellas donde el impacto reviste mayor virulencia —Asturias y País Vasco, esencialmente, pero también en Galicia, Cantabria y Madrid—. Por tanto, las bajas por jubilación anticipada palían en buena medida y con carácter general la «dureza» del ajuste y, por otra parte, reducen al desigual impacto espacial del mismo.

4º) En lo que se refiere a la industria (exceptuada construcción), las repercusiones más fuertes no se producen sobre las regiones con mayores tasas de desempleo. Entre las cuatro regiones con tasas más elevadas (Cataluña, Extremadura, Canarias y Andalucía) no hay ninguna en que el impacto tenga mayor intensidad

en términos de elevar dichas tasas. Sin embargo, entre las cinco regiones en que dicha tasa es más reducida —Navarra, Asturias, La Rioja, Cantabria y Baleares—, tres de ellas se encuentran, como hemos visto, entre las más afectadas. En este sentido, los efectos de la reconversión en cuanto al empleo, no agravarían la jerarquía entre las tasas regionales de paro en la industria. Semejante conclusión se obtiene si la relación se establece sobre la base de las tasas de paro regional global existente.

5º) En cuanto a las repercusiones sobre la actual distribución regional de la Renta a través de sus efectos sobre el Producto Industrial, la reconversión tenderá, haciendo abstracción de otras variables, a empeorar la situación relativa de aquellas regiones en que se concentra la reconversión de los Sectores de Siderurgia Integral, Aceros Comunes, Aceros especiales y Construcción Naval. Obviamente, dicho emp oramiento será tanto mayor en aquellas en las que concurra la reconversión de varios de ellos. Asturias y Galicia, en un primer nivel; País Vasco, en un segundo, y, posiblemente, Cantabria, en un tercero, podrían ser las más afectadas en su posición relativa en el actual «ranking».

6º) Si relacionamos lo anterior, con la evolución de la Renta Interior de España por Comunidades Autónomas entre los años 1973-1981 (ver cuadro 10) tenemos que la posible repercusión aludida sobre el País Vasco, incidiría en la evolución que ha experimentado en dicho período, durante el cual su participación en la Renta Interior Española descendió en 1,39 puntos. Asturias y Cantabria, que permanecieron prácticamente estables, podrían experimentar un retroceso, y Galicia que experimentó un ligero avance de 0,36 puntos, podría ver invertida su tendencia.

7º) Semejantes efectos podrían deducirse para la situación relativa de estas

CUADRO 10

RENTA INTERIOR DE ESPAÑA, POR COMUNIDADES AUTONOMAS
 (Porcentaje de participación en la Renta Interior de España)

	1955	1960	1973	1979	1981
1. Cataluña	18,02	18,01	20,12	20,15	20,02
2. Madrid	12,55	12,53	16,08	17,09	17,95
3. Andalucía	14,21	13,95	12,46	12,29	12,36
4. Valencia	8,49	9,44	9,49	9,88	9,76
5. País Vasco	7,89	7,83	7,82	6,40	6,43
6. Galicia	6,17	6,07	5,55	6,02	5,90
7. Castilla-León	8,60	7,54	6,05	5,86	5,55
8. Canarias	2,28	2,27	2,99	3,18	3,31
9. Aragón	3,76	3,76	3,32	3,39	3,20
10. Castilla-La Mancha ...	4,22	4,23	3,61	3,39	3,10
11. Asturias	3,75	3,71	2,87	2,91	2,90
12. Baleares	1,68	1,61	2,15	2,08	2,24
13. Murcia	1,69	1,96	1,94	2,02	1,95
14. Extremadura	2,59	2,85	1,91	1,73	1,74
15. Cantabria	1,67	1,81	1,41	1,42	1,46
16. Navarra	1,54	1,56	1,52	1,45	1,43
17. La Rioja	0,90	0,89	0,71	0,74	0,70

FUENTE: Renta Nacional de España y su distribución provincial. Año 1981 (Banco de Bilbao).

RENTA REGIONAL «PER CAPITA»
 (Años 1973 y 1981)

	Renta —per capita— pesetas			Renta «per capita» situación relativa (media nacional = 100)	
	1973 (a precios corrientes)	1981 (a precios corrientes)	1981 (a precios de 1973)	1973	1981
1. Andalucía	73.874	286.967	80.457	71,7	72,2
2. Aragón	102.905	399.817	112.097	99,8	100,6
3. Asturias	95.661	384.228	107.726	92,8	96,7
4. Baleares	137.024	508.653	142.612	132,9	128,0
5. Canarias	88.722	346.846	97.246	86,1	87,3
6. Cantabria	105.630	425.487	119.294	102,5	107,1
7. Castilla-La Mancha ...	76.766	281.367	78.887	74,5	70,8
8. Castilla-León	83.211	321.619	90.173	80,7	80,9
9. Cataluña	134.492	502.368	140.850	130,5	126,4
10. Extremadura	61.029	245.076	68.712	59,2	61,7
11. Galicia	73.548	314.005	88.038	71,4	79,0
12. La Rioja	107.629	413.495	115.932	104,4	104,1
13. Madrid	143.412	571.929	160.352	139,1	143,9
14. Murcia	81.474	304.571	85.393	79,0	76,6
15. Navarra	115.043	418.711	117.395	111,6	105,4
16. Comunidad Valenciana.	105.484	399.780	112.087	102,3	100,6
17. País Vasco	142.931	448.615	125.779	138,7	112,9
España	103.075	397.365	111.410	100,0	100,0

FUENTE: Renta Nacional de España y su distribución provincial. Año 1981 (Banco de Bilbao).

regiones en cuanto a la actual renta media por habitante (ver cuadro 10), según la cual vemos que *País Vasco* y *Cantabria* superan la media nacional (113 y 107 por 100), junto a Madrid, Cataluña, Baleares y La Rioja; *Asturias* está cerca de dicha media (96,7 por 100), junto a la Comunidad Valenciana y Aragón, y Galicia (79 por 100), que se sitúa en los últimos lugares, junto a Andalucía, Extremadura, Castilla-La Mancha, Murcia y Castilla-León.

8º) Un elemento que es imprescindible incluir en las conclusiones obtenidas, es el relativo a que la considerable concentración espacial del impacto ya mencionado, se ve reforzada por la especial repercusión de éste sobre comarcas o municipios concretas, dentro de las regiones más afectadas en distintos órdenes considerados. Existen puntos neurálgicos en los cuales los efectos inducidos de ésta, serán más potentes. Zonas como El Ferrol y Vigo, en Galicia; el Camp de Morvedre (Sagunto), en la Comunidad Valenciana; Gijón, en Asturias, y determinados municipios del cinturón industrial de Bilbao, concentrarán en medida importante dichos efectos entre aquellas Comunidades más afectadas por la reconversión. Determinados municipios del cinturón industrial de Barcelona y Madrid, absorberían básicamente las repercusiones de un impacto, que en términos del conjunto de las Comunidades Autónomas a que pertenecen no es, sin embargo, tan acusado.

9º) La reconversión trae asociada una considerable canalización de recursos en forma de ayudas estatales, dirigidas a facilitar el desarrollo de los distintos planes. La distribución regional de las mismas, refleja fundamentalmente las fuertes exigencias financieras de los Sectores de Siderurgia Integral, Construcción Naval y Aceros especiales, y por ello son básicamente País Vasco, Asturias, Galicia y Comunidad Valenciana las que absorben las mayores ayudas. No obstante, zonas como Cataluña y Madrid, también absorben considerables recursos, que se derivan de las también significativas ayudas a la reconversión de los Sectores Textil, Electrodomésticos línea blanca y Equipo Eléctrico para la Automoción.

10º) A medio y largo plazo, el propio ajuste de las estructuras productivas que implica la reconversión, podrá eventualmente, generar efectos correctores sobre las características espaciales del impacto a corto plazo, que hemos analizado. Sin embargo, existen ciertos mecanismos correctores que actúan a corto y medio plazo. En esa dirección actúan, en primer lugar, los Fondos de Promoción de Empleo, de características reiteradamente divulgadas, y cuyos efectos espaciales serán más intensos en aquellas zonas predominantemente afectadas por la reconversión de los Sectores de Siderurgia Integral, Construcción Naval, Aceros especiales y Electrodomésticos línea blanca. El otro instrumento, son las denominadas ZUR (Zonas de Urgente Reindustrialización). Este instrumento va dirigido a potenciar la reindustrialización de aquellas comarcas y municipios, sobre las que las repercusiones son más duras. Su objetivo, es conseguir efectos intensivos de carácter reindustrializador en las mismas, a través de un dispositivo de incentivos básica, aunque no únicamente, financieros y fiscales de carácter más amplio, que los contemplados en otras figuras ya tradicionales de promoción industrial regional con las Grandes Areas de Expansión Industrial, Polos, Polígonos, etc.

ANEXO I

DISTRIBUCION REGIONAL DE OTRAS AYUDAS ESTATALES

	Créditos INI (1)	Avales INI (1)	Ampliaciones de capital (INI)	Subrogación de pérdidas
Asturias.....	42.507	70.700	116.913	143.309
País Vasco	—	—	7.934	—
Comunidad Valenciana...	5.900	11.800	22.830	83.595

- (1) Corresponden a los aprobados para la Siderurgia Integral (ENSIDESA y AHM) por Acuerdo de Consejo de Ministros de 14.3.1984, y a distribuir en el período 1984-88.

Impacto de la política de reconversión industrial en el País Valenciano

por A. González Díaz, G. Quirós Romero y A. Sánchez Velasco

1. INTRODUCCION

La recesión económica internacional tiene características específicas en España. Si consideramos causa de la actual crisis económica las variaciones exógenas de los precios energéticos, en la medida en que han alterado profundamente los precios relativos de los factores de producción, evidentemente nuestra alta dependencia exterior petrolífera ha supuesto una agudización del estancamiento económico en relación a otros países.

Por otra parte, la estructura productiva de los sectores industriales españoles no coincidía con la normalidad de los países desarrollados. Fruto seguramente de las peculiaridades del anterior sistema político, ni las fuentes de financiación, ni el nivel de integración en el sector público, ni el grado de atomización, ni la evolución de la productividad eran comparables a la estructura foránea.

Además, la coincidencia temporal con la transición política a la democracia nos alejó todavía más en el campo económico de las «normas» mundiales. Así, las nuevas relaciones laborales y las reivindicaciones obreras pendientes hicieron que los salarios crecieran por encima de la productividad¹, acelerando las tensiones inflacionistas y distorsionando aún más los precios relativos de los factores de producción.

Anotemos, finalmente, nuestra última peculiaridad, «last but not least», consistente en el tardío inicio del proceso de reconversión industrial. En efecto, no es hasta la segunda crisis energética, como se ha denominado a la que se produce en 1979, cuando las intervenciones estatales comienzan a diseñarse en un intento global de atajar la inflación y modificar las estructuras industriales con la perspectiva del saneamiento financiero y la racionalización en el uso de recursos que permitiera una mayor productividad.

Quizá, la consecuencia más palpable de tantas «diferencias» puede manifestarse en que nuestra tasa de desempleo haya superado ya el 20 por 100. En este espinoso y difícil tema radica el empeño político actual de modernizar (reconvertir) la

¹ Sobre la base de 1960 (índice = 100), la productividad se elevaba a 238 en 1983, mientras que el índice de los salarios reales alcanzaba la cifra de 303.

industria, asegurando la competitividad de las empresas españolas que potencie la expansión en los mercados mundiales, permitiendo un desarrollo estable dentro de una planificación realista y eliminando, por último, las enormes pérdidas en términos de costes financieros y sociales, que hasta ahora padecemos en un buen número de sectores industriales.

Se hizo evidente, a finales de los años setenta, la identificación de la crisis económica con la crisis de las estructuras productivas, «al constatar las limitaciones de las políticas de ajuste vía demanda, en un contexto denominado por importantes cambios en los costes de producción y en los precios relativos, fuertes tasas de desempleo y rigideces en el mercado laboral, emergencia de nuevos países competidores en los mercados internacionales y crisis sectoriales particularmente intensas»².

La reconversión, pues, es indispensable y precisa del intervencionismo estatal. No se puede dejar al mercado para que realice la tarea reasignadora, ya que, como explica Albentosa³, al atravesar la economía una fase depresiva, el mecanismo de mercado no ofrece rápidas incentivaciones a los agentes económicos que permitan dinamizar la superación de la crisis. Realmente los sectores que no se han podido acoger a una reconversión estatal han optado, posiblemente sin alternativa, por adentrarse en la economía sumergida. Y, en cualquier caso, siempre que sea el mercado el que tenga la responsabilidad de reequilibrar la economía, se generarían unos costes sociales excesivos.

Claro que la intervención estatal, especialmente en este campo reconvensor, pensamos que debería analizarse más bien desde un enfoque «positivo» que dé importancia a los grupos de presión⁴, que desde el tradicional enfoque «normativo», ligado a la Economía del Bienestar⁵.

La diferente ubicación de los sectores industriales en proceso de reconversión ya justificaría un tratamiento regional del tema. Como, además, uno de los grandes desequilibrios macroeconómicos a corregir, desde la política económica, es el saldo de la balanza de pagos, habrá que tener en cuenta las diferentes tasas de apertura al exterior de las regiones españolas. Añadamos que la diversa problemática regional de la mano de obra, desde su tasa de empleo hasta su grado de cualificación, da un especial interés al análisis regional de la reconversión. ¿Y cómo, si no es desde la óptica autonómica, se puede entender el reparto limitado de las ZUR, las subvenciones forzadas desde los presupuestos regionales a las nuevas inversiones industriales, etc.?

Ciertamente, las medidas de política regional no pretenden ya directamente una mitigación de los desequilibrios regionales a través del desarrollo de las áreas atrasadas, pues las regiones industrializadas en declive generalizarían el planteamiento del crecimiento económico a nivel nacional. Las nuevas orientaciones europeas de la política regional, en nuestra opinión, la integrarían más bien en los aspectos sectoriales de la «política de oferta».

Dentro de este marco es como se plantea la presente comunicación. Habida

² CUADRADO ROURA, J. R., «Crisis económica y desequilibrios regionales. El desafío de los cambios tecnológicos», VIII Reunión de Estudios Regionales. AECR. Bilbao, 1984.

³ Véase una clara explicación de lo que supone el enfoque «positivo» en ALBENTOSA, L., «Una aproximación a la política de reestructuración sectorial». Cuadernos Económicos ICE, nº 22-23, 1983, pág. 186.

⁴ Una visión en profundidad de esta interpretación analítica de la política económica podría conducirnos a conclusiones un tanto sorprendentes y desmoralizantes.

⁵ Véase MARAVALL, F., «La regulación industrial y el funcionamiento de los mercados políticos», Cuadernos Económicos de ICE, nº 18, 1981.

cuenta de que, hasta ahora, no se han instrumentado medidas específicas de reconversión industrial a nivel de País Valenciano, ceñiremos nuestro análisis a los efectos de los planes estatales sobre la industria valenciana. Estos planes han sido un factor exógeno que ha venido a incidir sobre un sector industrial fuertemente convulsionado por la crisis y que han afectado a un segmento reducido del mismo (lo que no es de extrañar si consideramos que la lógica de definición de la política de reconversión española ha obedecido a variables sobre las que la sociedad valenciana ha tenido poca incidencia).

Analizaremos, por tanto, los efectos de los planes de reconversión sobre las empresas valencianas de los sectores afectados. En unos casos (siderurgia y naval) se tratará de pocas empresas, en otros (textil y calzado) el colectivo incluido será mayor. Hemos de advertir que conscientemente no se han incluido en el análisis dos sectores. El de componentes electrónicos del automóvil, debido a su escasa presencia (una sola sucursal, de poca envergadura, de una empresa). El de electrodomésticos de línea blanca (también con una sola empresa, aunque en este caso de mayor entidad) por hallarse el plan en proceso de discusión y pendiente su aplicación definitiva, que, al parecer, sólo va a afectar al País Valenciano mediante una reducción de plantilla vía jubilaciones anticipadas.

Finalmente, hemos formulado algunas reflexiones sobre lo que en estos momentos constituye el grueso de la reconversión de la industria valenciana: la reconversión «espontánea» al margen de la política industrial. Contra lo que pueda parecer a primera vista (dada la escasa incidencia de los planes estatales, a excepción de Sagunto), la industria del País Valenciano se encuentra sometida a un importante proceso de reconversión que, hasta el presente, se está realizando con altos costes económicos y sociales.

2. LA RECONVERSIÓN DEL SECTOR SIDERÚRGICO: EL CASO SAGUNTO

La reconversión de este subsector constituye el área de mayores repercusiones de la política de reindustrialización en el País Valenciano. Los efectos de la reconversión de la siderurgia integral, tanto en cuanto a sus términos cuantitativos relativos como a su concentración geográfica y, por tanto, como auténtica redefinición de un espacio socioeconómico, constituye un caso extremo a nivel del Estado español.

Habida cuenta de las estrictas limitaciones de espacio omitimos la caracterización de la crisis de la siderurgia integral y de sus soluciones generales —por otra parte, suficientemente conocidas— y planteamos estas notas partiendo directamente de la alternativa estudiada por la correspondiente comisión de seguimiento:

a) El informe Kawasaki, cuya estrategia resolutoria se centra en la construcción de un tren de bandas en caliente (TBC), así como la instalación de unas coladas continuas, manteniendo las tres grandes acerías inicialmente existentes.

b) La propuesta inicial de la Administración, consistente en la potenciación de los TBC existentes en Avilés y Ansio, propiedad de Ensidesa y Altos Hornos de Vizcaya, S.A., respectivamente; la instalación de dos nuevas acerías en ambas sociedades con sus necesarias coladas continuas, mientras que en el caso de Altos Hornos del Mediterráneo, S.A., la potenciación de las líneas de acabado y electrozincado, así como de la laminación en frío.

Estas son dos iniciativas que se consolidarán como posibles a partir del plan de Reconversión de mayo de 1981 para el sector, firmado por representantes de las empresas y de las centrales sindicales, así como la participación de la Administración y que se plasmaría en el posterior Real Decreto 878/81, de 8 de mayo, de Presidencia del Gobierno. Durante los dos años siguientes a la publicación de este Real Decreto se produjeron las tensiones laborales y sociales obvias en los sectores afectados por la reconversión. En el caso de la siderurgia integral estas tensiones han sido potenciadas enormemente por cuatro cuestiones fundamentales:

a) El reparto de los efectos (positivos y negativos) se circunscriben a un «juego» de tres participantes únicamente, de forma que el ajuste de la producción y el empleo se concentra en las tres empresas citadas.

CUADRO 1
EXCEDENTES ESTRUCTURALES DE A.H.M. AL 31.12.84

a) Plantilla a 31.12.83	3.767
Bajas vegetativas	-16
Jubilaciones 55 años	-155
b) Plantilla a 31.02.84	3.596
Trabajadores afectados AH n.º 3	-1.819
c) Plantilla resultante tras cierre AH n.º 3	1.777
d) Excedentes estructurales al FPE	1.013
Entre 55 y 59 años	562
Entre 52 y 55	451
e) Excedentes no jubilables (f + g)	764
f) Recolocados por AHM	400
ENFERSA	200
Electrozincados	200
g) Excedentes reales	364
<hr/>	
OTROS DATOS	750
Eventuales diferentes situaciones	600
Empresas cautivas. Subcontratas	150

FUENTE: PER 1984-1987.

b) Ese reparto resultaba totalmente distinto, según la alternativa que adoptara finalmente la Administración.

c) Especialmente en el caso del P.V., la concentración espacial y el monocultivo industrial, que suponía la localización de Altos Hornos del Mediterráneo, S.A., en la comarca del Camp de Morvedre, provocaba una tensión social límite.

d) La fuerte política de los gobiernos autónomos, en cuyas comunidades autónomas respectivas se localizaban las tres grandes empresas del subsector, constituía un vector importante de la solución final.

Para el P.V. la solución final adoptada a través del Decreto-Ley 1.853/1983, de 6

de julio, por el cual se descartaba el informe Kawasaki, significaba el cierre y desmantelamiento de la cabecera de A.H.M. Este decreto opta por la concentración de la producción siderúrgica integral futura en las factorías de Ensidesa y A.H.V., destinando tan sólo 8.000 millones de pesetas a la empresa A.H.M. para la introducción, en su tren de laminación en frío de las instalaciones de recorrido continuo y electrozincado.

La conflictividad laboral y social generada tras esta opción técnico-política se explica por sí sola, si tenemos en cuenta que el «monocultivo» anteriormente aludido se concreta en estos términos:

- Población de Sagunto, 52.424 habitantes.
- Plantilla de A.H.M., 4.200 empleados.
- Las características externas de localización para otras empresas potenciales de pequeña y mediana dimensiones, reforzando así la dependencia del espacio socioeconómico respecto de la planta siderúrgica.

No obstante, la fuerte conflictividad social y los objetivos singulares que concurren en el caso de la reconversión industrial en el P.V. han originado, igualmente, una acción especial de la Administración sobre esta zona, para evitar en el mayor grado posible la desindustrialización del área saguntina.

De esta forma, el 6 de septiembre de 1983, se creó la Comisión de Promoción Económica de Sagunto, que se constituye en auténtico coordinador de los diferentes entes y órganos de la Administración Pública en sus acciones compensatorias de los efectos del cierre y desmantelamiento de la cabecera de A.H.M. Esta comisión se extiende más allá del municipio saguntino, intentando abarcar toda la zona de influencia anterior de la planta siderúrgica, que se concreta aproximadamente en el Camp de Morvedre.

Junto a la creación de la Comisión de Promoción, de forma casi simultánea, el Real Decreto 2.715/1983, de 28 de septiembre, declaraba el «área de Sagunto» como zona de preferente localización industrial. El Real Decreto tenía como objetivo «mantener el nivel de actividad y empleo de la zona y la continuación de su expansión industrial», para lo que se proponía «estimular nuevas iniciativas». La política de reindustrialización de la zona, pues, se lleva a cabo a través del instrumento de declarar «zona de preferente localización industrial» el área de Sagunto. Los beneficios que estimulan la nueva localización de empresas se contienen en el artículo 6º del citado Real Decreto y cabe resaltar entre los mismos, los siguientes:

- a) Subvención con cargo a los Presupuestos Generales del Estado de hasta un 30 por 100 de las nuevas inversiones en activos fijos.
- b) Indemnización de hasta el 100 por 100 del importe del desmontaje, transporte y montaje de los bienes de equipo de las empresas que se trasladen a la zona.
- c) Preferencia en la obtención de crédito.
- d) Sustanciosos beneficios fiscales de diversos tipos.

La situación final que creará el cierre de la cabecera de A.H.M. y las medidas de reindustrialización en la zona no pueden ser evaluadas definitivamente. Desde el punto de vista laboral, la incertidumbre sobre la evolución a corto y medio plazo de la situación queda incrementada por la falta de coordinación, como refjela el retraso ostensible en la creación del Fondo de Promoción de Empleo. En cualquier caso, si

CUADRO 2

ZONA DE PREFERENTE LOCALIZACIÓN INDUSTRIAL DE SAGUNTO

	Proyectos Aprobados	Inversión millones de ptas.	Empleo
Diciembre/1983	11	1.131	226
Febrero/1984	17	3.408	419
Abril/1984	12	3.610	367
TOTAL.....	40	8.149	1.012

FUENTE: *Ibidem.*

podemos hacer un balance *provisional*, en términos de empleo, de ambos procesos, comparando el empleo que habrán de generar los proyectos de inversión aprobados hasta abril de 1984, así como la plantilla excedentaria por A.H.M. al 31 de diciembre del mismo, todo ello de acuerdo con los datos facilitados por el Plan Económico Regional (PER) del Gobierno autónomo valenciano. Es importante, sin embargo, advertir del hecho de que los proyectos aprobados y acogidos a los beneficios de la zona de preferente localización industrial están realizándose a ritmos muy dispares, lo que introduce una razón definitiva por afirmar que tan sólo al menos hasta 1986, no se podrá hacer balance suficientemente sólido de la dramática reconversión siderúrgica en el P.V. y su ulterior esperanzadora proyectada reindustrialización.

3. LA RECONVERSION DEL TEXTIL VALENCIANO

El Plan de Reconversión Textil (R.D. 2010/1981, de 3 de agosto) cobraba especial relevancia para el País Valenciano, dada la importancia de este sector en la estructura industrial valenciana (el sector textil, en sentido estricto, representaba en 1981 el 13,1 por 100 del valor añadido bruto y el 22,1 por 100 del empleo industrial valenciano). El textil ha constituido uno de los sectores tradicionales de la especialización industrial valenciana, presentando una especial diversificación, con particular incidencia en algunos subsectores (mantas, textil-hogar, alfombras, confección, etc.). De esta forma, se ha configurado un subsector dinámico en torno a una serie de producciones con mayor valor añadido y alto volumen de exportación, el cual, en general, ya había llevado a cabo un importante proceso de modernización tecnológica.

Por otro lado, la concentración del sector textil en determinadas comarcas (especialmente la Vall d'Albaida, el Comtat i l'Alcoià) añade otra característica importante al proceso de reconversión. En efecto, se trata de comarcas cuya economía, en general, bascula sobre el sector textil, si bien existe una gran especialización y diversificación entre las diferentes zonas. Este hecho introduce un elemento importante en la dinámica reconversora, como es la necesidad de combinar la política industrial con la política territorial, dado que la reconversión del textil se está traduciendo, a su vez, en la reconversión de la estructura productiva de algunas comarcas, lo que hace que aquella cobre especial relevancia.

En este contexto, se produce la aplicación del Plan de Reconversión Textil, el

cual ha tenido una incidencia en el País Valenciano que cuantitativamente se puede resumir así:

	31/12/1983 (1)	% sobre total Plan
N.º Empresas acogidas	59	16,5
N.º Empresas acogidas industria de temporada .	9	25,7
N.º Trabajadores afectados	11.556	14,9
Variación neta plantilla	-61	1,0
% Variación Plantilla	-0,5	

La distribución subsectorial de las empresas acogidas al Plan es la siguiente:

Algodón	10
% s/total	16,9
Géneros de Punto	7
% s/total	11,9
Ramo Agua	7
% s/total	11,9
Seda	2
% s/total	3,4
Fibras recuperación	16
% s/total	27,1
Lana	1
% s/total	1,7
Manufacturas diversas	2
% s/total	3,4
Confección	13
% s/total	22,0
Fibras	1
% s/total	1,7
Total	59
% s/total	100

(1) Datos correspondientes a la Memoria de la Gerencia del Plan de Reconversión Textil, 31-3-1984.

Estos datos resumen la incidencia del Plan en el textil valenciano, que ha sido bastante reducida, tanto en cuanto al número de empresas como respecto al número de trabajadores. Como rasgos más destacados de la aplicación del Plan podemos resaltar los siguientes:

— Concentración de la aplicación del Plan, principalmente en dos subsectores (fibras de recuperación y confección), con una mayor dinámica exportadora y un mayor nivel de productividad (dentro de ellos han sido las empresas más importantes las incluidas en el Plan).

— Mayor incidencia de las declaraciones de industria de temporada que en el resto del Estado. Mientras las empresas valencianas acogidas al Plan son el 16,5 por 100 del total, las declaradas de temporada representan el 25,7 por 100. Esto se explicaría por la ya citada incidencia subsectorial del Plan, dadas las características teóricas de la demanda en estos subsectores (aunque la práctica ha demostrado una escasa utilización de dicho mecanismo).

— El Plan ha tenido como efecto un importante incremento de las exportacio-

nes en algunas de las empresas acogidas (incremento que ha sido muy limitado en otras) y también ha tenido repercusiones positivas sobre la productividad.

— La aplicación del Plan en el País Valenciano se ha orientado, relativamente, más hacia el campo de las inversiones en intangibles que hacia las inversiones en activos físicos. Mientras las inversiones en inmovilizado material suponen el 15,7 por 100 del total del Estado, las inversiones en intangibles representan el 26,2 por 100 sobre el total, lo cual es resultado de la previa modernización tecnológica de bastantes de las empresas acogidas y de sus mayores necesidades en el campo comercial, investigador, etc.

— El Plan de Reconversión textil ha tenido una baja incidencia laboral en el País Valenciano. Se ha destruido 180 puestos de trabajo y se han creado 119, por lo que la reducción neta de plantilla ha sido de 61 empleos.

Ahora bien, la reconversión del textil valenciano no se limita a la aplicación del Plan. Al contrario, se puede afirmar que, en lo sustancial, esta reconversión se está produciendo al margen del Plan. Habida cuenta del escaso número de empresas y de trabajadores incluidos en el Plan, la mayoría del textil valenciano se está reconviertiendo según la lógica espontánea que, en unos casos (los menos) está posibilitando una reconversión efectiva y que en la mayoría de ellos está pasando por una vía de graves consecuencias económicas y sociales (extensión de la economía sumergida, cierre de empresas, reducciones de plantilla, deterioro de las condiciones de trabajo, etc.).

Algunos datos son indicativos de esta dinámica. En contra de la imagen de escasa incidencia sobre la mano de obra que puede presentar el Plan, en el mes de junio de 1984 existían registradas en el País Valenciano 9.018 parados del sector textil (excluida la confección). De otro lado, sólo en la provincia de Valencia se han producido, durante los años 1982 y 1983, 568 despidos de trabajadores del textil por expedientes de regulación de empleo.

En este sentido, habría que concluir que el Plan de Reconversión, en general, se ha concentrado en las empresas de mayor tamaño, las más dinámicas de cada subsector, las que de alguna manera ya estaban reconvertidas, mientras que la mayoría del sector quedaba al margen del mismo. Esta dinámica está acentuando la ya importante dualidad del textil valenciano, la cual también se está produciendo en el plano de la reconversión. Las empresas de menor tamaño han visto dificultado su acceso al Plan no sólo por los factores políticos que juegan en él (que sitúan más favorablemente a las grandes empresas), sino por los propios requisitos y mecánica de funcionamiento del mismo. Empresas con una escasa o nula estructura técnica y administrativa propia difícilmente han podido elaborar su programa de reconversión y, por otro lado, la complejidad burocrática y la lentitud de los procedimientos administrativos de concesión de ayudas han provocado que muchas empresas no pudieran resistir largos períodos (dada la urgencia de sus problemas) y optaran por buscar soluciones fuera del Plan.

De esta manera, la propia dinámica de instrumentación del Plan y la tradición de un sector importante del empresariado valenciano (habituado al beneficio fácil y especulativo, a la no reinversión, a la reducción de costos como única vía de competitividad, etc.) han generado otra vía de «reconversión» del textil valenciano. Ya hemos destacado los rasgos fundamentales de esta vía, por lo que sólo cabe incidir en el proceso de descentralización productiva, especialmente intenso en los subsectores de confección y géneros de punto. Este proceso se plasma en la desaparición de empresas productivas, el auge de las comercializadoras y el

consiguiente desarrollo del trabajo a domicilio y los talleres clandestinos. Así, se consigue una supervivencia inestable basada en los bajos salarios y el escaso nivel tecnológico, lo cual no supone una efectiva reconversión y no constituye una solución estable a medio plazo.

Junto a estas empresas se encontraría otro grupo que, situado también al margen del Plan de Reconversión, mantiene un nivel tecnológico aceptable, fruto de su reconversión anterior y que están consiguiendo mantenerse en los mercados, aunque con algunos problemas en los aspectos cualitativos de la producción y en la distribución.

En definitiva, no resulta arriesgado concluir que bastante de los hechos más importantes que afectan al textil valenciano se están produciendo al margen del Plan.

4. EL SECTOR DE CONSTRUCCION NAVAL

La política de reconversión del sector naval en el caso del País Valenciano ha estado centrada de forma exclusiva en las empresas Unión Naval de Levante (UNL) y AESA-Elcano. En este apartado nos referiremos tan sólo a la primera, porque es la única auténticamente de construcción naval, por cuanto la segunda se dedica a la fabricación de motores y maquinaria para barcos, así como porque, de hecho, la política de reconversión la ha afectado muy escasamente y, en cualquier caso, ha recibido un tratamiento integrado dentro de los planes de la División Naval del INI, de acuerdo con su carácter de empresa naval pública.

Dentro de la división generalmente utilizada en el sector, la UNL pertenece al grupo de «pequeños y medianos astilleros», donde se encuentran cinco empresas públicas y una treintena de empresas privadas. En principio, la reconversión industrial de este subsector había de ser definida y programada por un ente creado a tal efecto, la Sociedad para la Reconversión Naval (SORENA), encargada de aplicar las directrices generales de la Comisión Ejecutiva del Plan del sector. Sin embargo, en el caso de la UNL (junto con alguna otra excepción), se ha dado un tratamiento diferenciado, debido básicamente al hecho de que el accionista mayoritario de la empresa fuera el Banco Central y, asimismo, pero en gran medida, como consecuencia de ello, al juego e intereses políticos de un hombre clave de todo el proceso, el señor Abril Martorell. Todo ello hace necesario dibujar el hilo de la evolución de la situación de la empresa para comprender lo que desde nuestro punto de vista constituye un ejemplo afortunado, quizá privilegiado, en la casuística de la reconversión de las empresas de construcción naval del Estado español. Ello es debido, como hemos apuntado, a un cúmulo de circunstancias que pueden compensar parcialmente la pesada carga que el País Valenciano habrá de soportar en el caso del sector siderúrgico.

La UNL está especializada en la construcción de «ferrys» para el transporte de viajeros. El principal cliente de la empresa ha sido y sigue siendo la naviera «Trasmediterránea», con cuya paralización de la renovación y ampliación de su flota, así como la de otros clientes, ha hecho disminuir la cartera de pedidos, ulterior producción de la empresa. En gran medida como consecuencia de la disminución de la demanda y sólo en parte por razones estructurales históricas, la UNL se ha encontrado con una estructura productiva escasa en capital (exceso de plantilla), con una política salarial que ha evolucionado de forma desconexa con la situación

crítica del sector, política de «marketing» escasamente definida, excesiva dependencia de un número reducido de clientes, etc.

En esta situación el Banco Central, que detenta un tercio de las acciones de la compañía, propone la aportación de 1.000 millones de pesetas, con la condición de que la Administración facilite los otros 1.000 millones que se estima que necesitaba la UNL para reiniciar la producción.

Para entender el punto crítico al que se había llegado, se debe mencionar que la falta de liquidez de la empresa y la alta inestabilidad laboral habían provocado la paralización del proceso productivo, de forma que a lo largo de 1981 y 1982 se estaba produciendo el deterioro de dos «Ferrys» en curso de fabricación, uno encargado por la Trasmediterránea y el otro por una empresa brasileña. Con estos precedentes se llega a finales de septiembre de 1982, cuando se produce la singularidad de la vía política de solución para UNL. El hombre clave será Abril Martorell, cabeza de lista de UCD por Valencia, que consigue del Ministro de Industria (Ignacio Bayón), que participe en la operación de salvamento de la empresa, que básicamente queda así: la Administración concede de forma inmediata una línea de crédito de 2.250 millones de pesetas, así como otros 1.200 millones de pesetas en créditos y avales para inversión en innovación tecnológica. Con la primera partida se afrontaba la delicadísima situación laboral y social creada por el atraso del pago de nóminas de los trabajadores de la empresa (unos 450 millones).

La acción *político-económica* ha sido de tratamiento privilegiado para la UNL, y en ella resultó nuclear los intereses políticos inmediatos de el aún influyente Abril Martorell, en plena campaña electoral. El gran beneficiario, el grupo del Banco Central, que se aseguraba de esa forma (junto con la suspensión de pagos presentada el 1 de octubre de 1982 por un pasivo superior a los 7.750 millones de pesetas) el retorno de los créditos entregados a la UNL. Al mismo tiempo, las nuevas condiciones financieras de la empresa le permitían afrontar el pago de las nóminas y lograr el acuerdo laboral con los sindicatos.

El proceso está aún por finalizar, en términos favorables, en el sector «construcción» naval en el País Valenciano, a pesar de que su única empresa, la UNL, habrá de reajustar finalmente su plantilla mediante un expediente de regulación temporal de empleo, que afectará al 60 por 100 de la misma. No obstante, el reajuste de los excedentes de trabajo producido a lo largo de 1983 y 1984 ha constituido en la vía de las jubilaciones anticipadas y bajas voluntarias lo que confirma esa «solución privilegiada» adoptada en el País Valenciano para la reconversión del sector de construcción naval.

5. EL CALZADO: UNA RECONVERSION FALLIDA

El Plan de Reconversión del Calzado (aprobado por el R.D. 1.002/1982, de 14 de mayo) tuvo un proceso de gestación que va a ayudar a explicar su desarrollo posterior. En efecto, la declaración en reconversión de este sector fue impuesta al Gobierno por una resolución parlamentaria de junio de 1980 y, de esta forma, se introducía en la política de reconversión un sector atípico dentro de su lógica de definición. Consecuencia de este hecho fue que este Plan nació sin dotaciones presupuestarias específicas para su ejecución, por lo que quedaba fuertemente condicionado para su puesta en práctica.

Por otro lado, el propio Decreto de reconversión se encontraba plagado de

indefiniciones, especialmente por lo que respecta a los organismos públicos, que debían colaborar en la ejecución del Plan, a la ejecución de sus ayudas y a la cuantía de las mismas, lo que ha llevado a la práctica inoperancia de dicha norma legal. Si a ello unimos que la promulgación del Plan provocó reacciones encontradas entre los diferentes agentes sociales implicados (al no ajustarse el mismo a los acuerdos previos), acabaremos de caracterizar los principales factores que explican la paralización efectiva de este Plan. En efecto, el sector del calzado prácticamente no ha iniciado su reconversión dentro del marco de la política industrial, a pesar de su teórica inclusión en ella.

En el País Valenciano (núcleo central del sector en el Estado español) esta situación general ha cobrado plena vigencia y, además, han jugado otros factores particulares. En concreto, la obligación de estar al corriente en el pago de las cuotas de la Seguridad Social posteriores al 1 de marzo de 1981 (fecha muy lejana de la aprobación del Plan del calzado), se ha convertido en una barrera infranqueable para la mayoría de empresas muy intensivas en mano de obra, con graves problemas financieros y deudoras tradicionales de los organismos públicos. Este problema ha sido especialmente grave en el calzado valenciano, lo que, de alguna manera explicaría el hecho paradójico de que (en forma inversa a su peso específico en el sector), la incidencia del Plan haya sido muy reducida en el mismo, hasta el punto que podemos afirmar que, prácticamente, no se ha aplicado.

De hecho, sólo IMEPIEL (la antigua «Segarra», ahora propiedad del Patrimonio del Estado) se ha acogido hasta ahora al Plan. El resto del sector ha seguido una dinámica diferente, que ha girado en torno a dos ejes. De un lado, la excelente coyuntura exportadora (motivada por la evolución del dólar) ha posibilitado una salida momentánea para la producción de las empresas. De otro, se ha producido una considerable extensión de la economía sumergida (muchas empresas se han reducido a meras comerciales que distribuyen la producción de innumerables talleres clandestinos) como forma de abaratar los costes y mantener la competitividad internacional. Evidentemente, la combinación de estos dos factores, en lugar de favorecer la reconversión del sector, está demorando el cambio estructural que éste necesita. En lugar de acometer las innovaciones tecnológicas y fundamentalmente cualitativas que precisa el calzado, se está prefiriendo (salvo excepciones de adaptación a las exigencias presentes y futuras) el camino de los beneficios fáciles y del mantenimiento de las producciones tradicionales, basando la competencia en un menor precio, lo que constituye una vía defensiva condenada de antemano al fracaso.

Resulta, pues, necesaria una redefinición del Plan de Reconversión del Calzado, que, a la luz de la nueva normativa reconversora de 1983, supere los actuales obstáculos y posibilite la inaplazable reconversión del sector, enfrentado, en caso contrario, a su eventual desaparición o marginalidad a medio plazo. Esta necesidad es particularmente imperiosa en el País Valenciano, dada su especialización en el mismo y la casi total ausencia hasta ahora de medidas reconversoras. Además, el caso valenciano exige la combinación de política industrial y política territorial, dada la especial concentración del sector zapatero en las comarcas del Vinalopó (prácticamente supone un monocultivo industrial), que, por otro lado, constituyen una de las principales bolsas de paro del País Valenciano.

6. RECONVERSION AL MARGEN DE LA POLITICA INDUSTRIAL

Una caracterización de la reconversión industrial en el País Valenciano no se puede limitar a los efectos de los planes de reconversión. Esta matización es importante, puesto que una primera visión del problema puede llevar a la conclusión de que la reconversión está teniendo un impacto reducido en la industria valenciana, puesto que los efectos de los diferentes planes están siendo, en general, escasos. Sin embargo, un análisis más pormenorizado de la realidad industrial valenciana demuestra que ésta se encuentra inmersa en un importante proceso de cambio estructural que va mucho más allá de la dinámica reconversora hasta ahora descrita.

Resulta evidente que, a partir de la crisis, se está produciendo un cambio en el modelo industrial sobre el que se había cimentado el desarrollo reciente de la economía valenciana. Este cambio se manifiesta, en primer lugar, en un cambio en la especialización industrial valenciana, de tal forma que, a nivel de valor añadido bruto, es constatable una mayor presencia de los transformados metálicos y de la industria alimentaria, al tiempo que un decrecimiento de sectores como la madera, el textil o el calzado.

De otro lado, la reconversión de la estructura industrial valenciana se manifiesta en la desaparición o contracción de algunos sectores tradicionales (chapas y tableros demolición naval y relaminados serían algunos ejemplos) y en la aparición y crecimiento de nuevas actividades que hasta hace poco habían sido ajenas a dicha estructura (automóvil, informática, etc.).

Por último, se está produciendo la reconversión de los sectores de la especialización tradicional de la industria valenciana. De una parte, se encuentran los sectores incluidos en los planes de reconversión (los cuales ya hemos analizado) y, de otra, un amplio grupo de sectores no contemplados por estos planes y sometidos a un fuerte proceso de reestructuración (azulejo, juguete, madera y mueble, etc.).

De esta manera podemos constatar que la reconversión de la industria valenciana está teniendo, básicamente, dos dinámicas dirigidas, respectivamente, por la política económica y por las fuerzas del mercado. Estas últimas están rigiendo el proceso de cambio en toda una serie de sectores que están siendo gravemente afectados por la crisis y que se están reconvirtiendo al margen de la política industrial. La lógica reconversora de estos sectores está imponiendo un fuerte proceso de ajuste, en el que se está incrementando la concentración en torno a los principales grupos empresariales de cada sector, al tiempo que desaparecen centenares de empresas y miles de puestos de trabajo. Esta dinámica lleva aparejada en algunos sectores (la madera y, fundamentalmente, el juguete) la extensión de la economía sumergida como vía de reducir costos, con la consiguiente degradación de las condiciones de trabajo.

En concreto, el sector azulajero de Castellón (inmerso en un profundo proceso de cambio tecnológico e intentando afrontar con éxito la competencia con la cerámica italiana) ha perdido 2.500 puestos de trabajo en los tres últimos años (más del 20 por 100 del empleo del sector). Por su parte, el sector de la madera (enfrentado a la inaplazable necesidad de redefinir su base tecnológica y los aspectos cualitativos de su producción) ha visto reducida su ocupación laboral en un 25 por 100 entre 1978 y 1983, lo cual ha ido acompañado del cierre de numerosas empresas.

El sector del juguete se encuentra abocado, en general, a un futuro poco halagüeño de no afrontar con rapidez la reconversión de sus bases de competitividad (lo cual, en estos momentos, se está supliendo con la inmersión de gran parte de la producción del sector).

En consecuencia, la realidad de la reconversión de la industria valenciana va mucho más allá de los planes de reconversión, y sus verdaderos efectos, cuantitativos y cualitativos, han de analizarse en el marco más amplio que se ha apuntado en estas líneas. Así, la crisis de la industria valenciana (aparentemente poco significativa, si nos acogemos a la opinión más generalizada) ha supuesto la pérdida de 108.300 puestos de trabajo entre 1976 y 1984, de tal forma que en la actualidad existen 116.000 parados industriales. Como vemos, una realidad sensiblemente diferente a la que muestran los planes de reconversión.

Los sectores actualmente declarados en reconversión suponen una parte reducida del tejido industrial valenciano (tanto en términos de producción como de empleo) y, por otro lado, en algunos de estos sectores en los que la participación valenciana es más importante (textil y calzado) la incidencia de los planes en el País Valenciano está siendo relativamente escasa (de tal forma que la reconversión se está haciendo básicamente fuera de los respectivos planes).

Además de los factores políticos que han estado en la base de la definición de los criterios selectivos de los sectores en reconversión, existe un hecho particularmente relevante para explicar la disociación entre la política reconversora y el proceso de cambio de la industria valenciana. Resulta evidente una inadecuación entre la política de reconversión, hasta ahora instrumentada, y las necesidades y limitaciones de las pequeñas y medianas empresas, lo cual es especialmente significativo para la industria del País Valenciano. En este sentido, se hace imprescindible la definición de una política industrial activa para la reconversión de los sectores de «Pyme», política que, dada la actual situación y habida cuenta del grado de concentración de algunos de estos sectores en el País Valenciano, habría de instrumentarse por la Generalitat, dotándose del marco institucional preciso, dentro de su ámbito competencial.

De acuerdo con lo anterior, el éxito de la política regional, en el futuro inmediato, dependerá de la modernización de las estrategias ya iniciadas en los diferentes sectores, y, además, de la creación de la Política Industrial discrecional en el ámbito de sectores industriales que sea capaz de superar la limitación de los instrumentos y de aportar una alta proporción de su producción a las regiones de menor desarrollo autonómico, la concentración de pequeñas, medianas y grandes empresas en el más eficiente fin del espectro competitivo.

Todos estos puntos de acuerdo en que el escenario dentro del cual se plantea el problema regional en la actualidad es distinto al del pasado inmediato, partiendo del hecho de las siguientes situaciones descritas en las tesis de desarrollo de la

1. Véase, en particular, el informe regional de la OCDE y el ITC, *Industria Manufacturera y Comercio Exterior*, 1984, 1985.

2. Véase, en particular, el informe regional de la OCDE y el ITC, *Industria Manufacturera y Comercio Exterior*, 1984, 1985.

Un análisis de los posibles conflictos entre las políticas de reconversión industrial y desarrollo regional

por O. Ogando Canabal, R. Grossi Calleja y V. Gutiérrez Díaz

1. INTRODUCCION

El objetivo del presente trabajo es mostrar cómo las políticas de industrialización, diseñadas a nivel nacional, condicionan la articulación de la política económica regional, si queremos que esta última no entre en conflicto con la estrategia industrial nacional, tema que en estos últimos años está atrayendo la atención de los estudiosos de la economía regional en general y de la Política Económica Regional de modo particular.

La vinculación de la política de desarrollo regional a las «Políticas de ajuste positivo» ha sido puesta de relieve¹ por instituciones internacionales como la OCDE, que reconoce que, aun siendo los objetivos de la política regional mucho más amplios que los de ajuste positivo, y que en ciertos casos puedan estar en *conflicto*, aquélla puede contribuir notablemente al mismo, sobre todo cuando numerosas pérdidas de empleos, en las actividades en declive, se concentran en una región, lo que hace indispensable diseñar acciones de política regional a fin de atenuar el peso que el ajuste representa para aquéllas.

De acuerdo con lo anterior, el éxito de la política regional, en el futuro inmediato, dependerá de la modernización de las empresas ya existentes en las diferentes regiones y, asimismo, la eficacia de la Política Industrial descansa en el número de sectores industriales que son capaces de superar la competencia de las importaciones y de exportar una alta proporción de su producción: lo que supone, en opinión de algunos autores², la concentración de técnicas, producciones y empresas en el más *eficiente* fin del espectro competitivo.

Todos estaremos de acuerdo en que el escenario dentro del cual se presentan los problemas regionales en la actualidad es distinto al del pasado inmediato, pudiendo ser descrito en los siguientes términos: descenso en las tasas de crecimiento de la

¹ OCDE, *Pourquoi des politiques d'ajustement positives?*, 1978, y OCDE, *Politiques d'ajustement: Maitriser le changement structurel*, París, 1983.

² CAMERON, «The National Industrial Strategy and Regional Policy». En: *Maclean and Parr: Regional Policy: Past Experience and New Directions*, 1979, pág. 307.

población de algunas regiones, escasez de puestos de trabajo a nivel nacional, marcada competencia internacional en la conquista de nuevos mercados para nuevos productos, un modelo de migración interna que no responde a las condiciones prevalecientes en el mercado de trabajo y la efectividad, no muy probada, de los tradicionales instrumentos de la política económica regional³.

La nación está en mejores condiciones de ayudar a las áreas deprimidas cuando los tiempos son buenos, pero el estancamiento del crecimiento económico desde comienzos de los 70 ha desacreditado, junto al concepto de las políticas de pleno empleo, que subyace en el pensamiento Keynesiano, la tradicional política regional que había funcionado en los distintos países sobre la base de incentivos financieros. Ante esta debilidad de las clásicas recetas de corte keynesiano, nuevas estrategias para estimular el crecimiento económico están recibiendo una gran atención⁴, siendo piezas destacadas las políticas de reconversión industrial junto a las de estímulo a la innovación tecnológica.

Así, el mantenimiento de la posición relativa del país en la economía mundial, en el presente, requiere esfuerzos muy concentrados en la reestructuración de la economía nacional, lo que implica una máxima eficiencia en el uso de los fondos que intentan incrementar el nivel general de oportunidades de trabajo; por lo que podemos afirmar que el tradicional «*trade off*» entre equidad y eficiencia es más relevante ahora que antes.

En el segundo de los casos parece necesario, dadas las condiciones a las que se enfrenta la economía nacional, que la política económica regional se elabore con una clara orientación a la innovación, teniendo en principio los policy-makers cinco opciones diferentes. La primera de ellas consistiría en institucionalizar una política regional orientada a la innovación, dentro del sistema tradicional de incentivos de esta última. Esto significa que, en lugar de conceder subsidios a la inversión en general, se puedan desarrollar instrumentos alternativos para promocionar la producción. Una segunda opción podría basarse en la regionalización de los incentivos nacionales existentes a la estimulación de R + D en términos de una diferenciación de subvenciones, bonificaciones, etc., para las regiones problema. En tercer lugar, otra alternativa consistiría en que las políticas nacionales de R + D puedan ser diseñadas, siendo calculados los efectos en industrias específicas que se concentran en regiones asistidas por la política económica regional. Estas pueden, además, ser utilizadas donde los problemas regionales se deban a la existencia de un problema sectorial (regiones en declive, donde impera el monocultivo industrial), tipo de política que incitaría una diversificación basada en una amplia modernización tecnológica. Una cuarta opción consistiría en el fortalecimiento de las políticas nacional y de R + D en las áreas periféricas, más que intentar regionalizar las mismas o desarrollar un nuevo tipo de instrumentos de política regional, dado que investigaciones realizadas en algunos países del oeste europeo han demostrado que las empresas localizadas en las regiones subdesarrolladas usan en menor medida los incentivos concedidos a los proyectos R + D que las instaladas en las regiones centrales.

Ya, finalmente, existe la posibilidad de descentralizar algunos componentes de

³ Puede verse a este respecto: BARTELS: «Regional Economic Policy in a Changed Labor Market XXI European Congress», Regional Science Association, Barcelona, 1981. También: CHILSHOLM, *Regional Policies in an Era of Slow Population Growth and Higher Unemployment*. *Regional Studies*. Vol. 10. 1976.

⁴ EWERS and WETTMANN, *Innovation-oriented Regional Policy*. *Regional studies*. Vol. 14. 1980, pág. 161. También: ROTHWEL, R., «The role of technology in Industrial Change: implications for Regional Policy». *Regional studies*, 16, 1982.

las políticas de investigación y desarrollo que son de especial importancia para las pequeñas empresas⁵.

De acuerdo con lo anterior, la necesidad de elaborar una *política regional selectiva* es defendida en base a la creencia de que en épocas de crisis hay que asegurar que lo que está siendo gastado reportará el máximo beneficio posible, lo que significa que si la política regional no quiere entrar en conflicto con la política industrial nacional, la eficiencia es un punto de crucial importancia, porque «la competitividad de la industria nacional no puede ser indolorosamente mantenida o conseguida por la continuada devaluación de la moneda nacional»⁶.

Por supuesto que no tenemos que olvidar el coste de la efectividad⁷, aunque en la formulación de la política regional no haya sido tenido demasiado en cuenta. Este coste puede ser neutralizado en opinión de algunos autores⁸ con un sistema de transferencias interpersonales de renta adecuada en las regiones atrasadas, acción que puede ser considerada como una de las posibles estrategias de la política económica regional.

Una cuestión relevante en la presente discusión sería la siguiente: ¿Está la productividad industrial en las regiones subdesarrolladas, con instrumentos vigentes de la política regional, por encima, por debajo o al mismo nivel que la productividad media nacional? ¿Se observan diferencias significativas entre las regiones asistidas por la política regional y las no asistidas? La respuesta a estas preguntas es importante para plantearse la problemática de las política de desarrollo regional y la política industrial nacional.

Si las subvenciones públicas se utilizan para incrementar la competitividad de las industrias, localizadas en las áreas asistidas por la política económica regional, y éstas funcionan con una productividad por debajo de la de la economía nacional, aun teniendo éxito la política regional, como mucho conseguiría acercarnos a dicha medida, apareciendo aquí un claro conflicto entre ambas políticas. La utilización de dichas subvenciones puede mejorar los problemas sociales en aquellas regiones, pero contribuirá muy poco a incrementar la competitividad de la industria nacional; «lo que significa que si la política regional quiere mejorar esta última tendrá que centrarse en acelerar el crecimiento de los sectores más competitivos actualmente y primar nuevos sectores de acuerdo con el potencial endógeno en lugar de utilizar unos recursos escasos en incentivar a sectores que están muy alejados de la media nacional, que es en sí misma internacionalmente no competitiva»⁹.

La OCDE considera las ayudas selectivas problemáticas, dado que, desde el punto de vista del ajuste positivo, ayudas automáticas y generalizadas son preferibles a intervenciones selectivas y discrecionales. La justificación de lo anterior se basa en la creencia de que cuando la ayuda es discrecional, en razón de presiones sociales y políticas, se puedan estar canalizando fondos a las empresas menos productivas, prolongando de esta manera estructuras ineficaces, penalizando así a las empresas productivas, que están en mejores condiciones de promover la inversión y, finalmente, el empleo.

⁵ EWERS and WETTMANN, *Innovation-oriented Regional Policy*. Op. cit., pág. 174.

⁶ WILSON, «Regional Policy and the National Interest». En MacLennan and Parr: *Regional Policy. Past Experiences and New Directions*. Op. cit., pág. 83.

⁷ BROWING and JHONSON, «The trade-off between Equality and Efficiency». *Journal of Political Economy*. Abril 1984.

⁸ BARTELS and DUIN, «Regional Economic Policy in a changed Labor Market». Op. cit. También HAVERMAN, R. H., «Evaluating the impact of public policies on regional welfare». *Regional Studies*, 10. 1976.

⁹ CAMERON, G., «The National Industrial Strategy and Regional Policy». En MacLennan and Parr: *Regional Policy. Past Experience and New Directions*. Op. cit., pág. 307.

Desde nuestro punto de vista, el fondo del problema coincide con los planteamientos ya expuestos desde diferentes posturas, y la misma institución se pronuncia a favor de una selectividad negativa, es decir, acordar una ayuda regional a todas las empresas de «la región problema» con la excepción de aquellas que se sitúan en un sector con exceso de capacidad y que ocupa una posición dominante en la economía de la región¹⁰.

2. APROXIMACION AL ESTUDIO DE LA PRODUCTIVIDAD INDUSTRIAL EN LAS REGIONES ESPAÑOLAS

2.1. Consideraciones previas

El objetivo de este trabajo, tal y como habíamos ya manifestado, es estudiar las diferencias de productividad industrial regional, en relación a la media nacional, para detectar la existencia de posibles conflictos entre la Estrategia industrial Nacional y la Política Regional, cuya solución pueda justificar la instrumentación de políticas regionales más selectivas¹¹. El índice de productividad utilizado es el expresado mediante el cociente VAB/empleo, aunque reconocemos que existen dificultades asociadas a la utilización de este índice como medida de eficiencia¹², pero en el caso español no existe la cobertura estadística necesaria para, en vista de la heterogeneidad del factor trabajo, ponderar la distinta composición de la fuerza de trabajo según edad, sexo e instrucción en distintos momentos de tiempo¹³. El período de estudio tomado es el 1975-81, y los datos que han servido de base para el análisis proceden de la estadística «La Renta Nacional de España y su distribución provincial», elaborada por el Banco de Bilbao.

Definida la productividad del trabajo como el cociente producción/empleo, ya comentado, existen tres causas explicativas del comportamiento del anterior índice:

- a) Las economías de escala. En cuyo caso el incremento de productividad se deriva del aumento del tamaño de los mercados en que operan las distintas empresas.
- b) La sustitución de trabajo por capital, que significa que los aumentos de productividad son consecuencia meramente de la disminución del denominador. En este caso, los incentivos para la sustitución del trabajo por capital vendrían de los cambios en las remuneraciones de los factores.
- c) Ya, finalmente, el cambio tecnológico que hace variar la naturaleza de la dependencia entre los inputs y outputs.

En las tablas situadas en el anexo del presente trabajo recogemos la posición relativa (expresada en una diferencia positiva o negativa, según la región esté por encima o por debajo de la media nacional) de las distintas regiones españolas, en relación con la productividad media nacional, para el conjunto del sector industrial

¹⁰ OCDE, *Politiques d'ajustement positives. Maitriser le changement structurel*. Op. cit., pág. 94.

¹¹ La selectividad puede ser considerada de tres modos alternativos: discriminación entre tipos de regiones asistidas, mayores diferencias entre áreas en cuanto a cuantía y tipo de asistencia facilitada y ya, finalmente, diferenciación (a la hora de la instrumentación) entre los distintos sectores y actividades productivas, acepción esta última que se utiliza en el presente trabajo.

¹² Ver para análisis del problema: SWALES, «Entrepreneurship and Regional Development: Implications for Regional Policy». En MacLennan y Parr: *Regional Policy. Past Experience and New Direction*. Op. cit., pág. 225.

¹³ MELO, F., «Aspectos económicos de la productividad». *Cuadernos de economía*. Vo. nº 25, mayo-agosto 1981.

y las actividades industriales manufactureras. Asimismo, hemos calculado la elasticidad en relación al empleo, para identificar aquellos casos en que el indicador se incrementa como consecuencia de la disminución del empleo. En estos casos está claro que el valor de dicha medida será negativo.

En definitiva, vamos a responder a una cuestión que nos habíamos planteado en otro apartado del presente trabajo. ¿Se observan diferencias significativas entre las productividades de las distintas regiones españolas y la media nacional?

Somos conscientes que la actual crisis económica¹⁴ es un factor explicativo adicional del comportamiento de la productividad en el período que nosotros hemos tomado; para ello hemos recogido la tasa media de crecimiento acumulativo de la productividad en el siguiente cuadro:

EVOLUCION DE LA PRODUCTIVIDAD INDUSTRIAL EN LAS DISTINTAS REGIONES ESPAÑOLAS: 1975-1981

	%		%
Andalucía	0,5	Cataluña	3,01
Aragón.....	4,6	Extremadura	4,91
Asturias.....	4,7	Galicia.....	4,03
Baleares	2,75	Madrid.....	3,59
Canarias	6,19	Murcia.....	2,77
Cantabria	0,72	Navarra	4,11
Castilla-León	4,02	País Vasco.....	-0,02
Castilla-La Mancha	3,34	Rioja.....	4,99
		Valencia	3,19
ESPAÑA	2,63		

FUENTE: Elaboración propia en base a los datos de Banco de Bilbao: Renta Nacional de España.

En vista de los datos anteriores, una primera conclusión es que, como consecuencia de la crisis económica, se observa una desaceleración importante del crecimiento de la productividad en España¹⁵.

2.2. Evolución de la Productividad Industrial en las regiones españolas

En la tabla I del anexo se recogen las diferencias de la productividad industrial regional en relación con la media nacional, apareciendo una diferencia positiva o negativa, según los casos. Si la diferencia es positiva, esto nos indica que la región considerada está por encima de la media nacional, y si, por el contrario, esta última es negativa la región en cuestión estaría por debajo de esta última. Dichas diferencias aparecen calculadas por el período 1975-1981, con lo cual podemos apreciar, asimismo, la evolución de la productividad industrial regional en relación a la media española.

¹⁴ Véase: LINDBECK, A., «The Recent Slodown of Productivity Growth». *The Economic Journal*, 93, March 1983.

¹⁵ Hasta finales del año 1974 el crecimiento de la productividad se situaba en una tasa media de crecimiento acumulativo del 5,93 por 100, disminuyendo en el período 1974-77 a un 3,21 por 100. LÓPEZ ZUMEL, J. M., *Evolución de la productividad, paro, inversiones y relación marginal capital-producto durante la presente década*. ICE, septiembre 1978, pág. 52.

Centrándonos en el último año para el que existían datos disponibles, 1981, las regiones que se sitúan por encima de la productividad media nacional son las siguientes: Aragón, Asturias, Canarias, Castilla-León, Cataluña, Madrid, Murcia, Navarra y País Vasco. Evidentemente, no todas las regiones citadas son regiones precisamente desarrolladas, como es el caso particular de Castilla-León y Canarias¹⁶.

Por otra parte, las citadas regiones no experimentan un comportamiento uniforme a lo largo del período estudiado, ya que algunas de ellas, como son: Aragón, Canarias y Navarra, fundamentalmente, están en todos los demás años considerados por debajo de la media nacional, lo que nos induce a pensar, tal como habíamos manifestado, que la evolución del parámetro estudiado es consecuencia del número de empleos que se han perdido en el sector industrial, hecho que nos indica el valor de la elasticidad en relación al empleo, que es negativo y muy elevado en el caso de Aragón y Navarra.

Por debajo de la media nacional se situaban, por el contrario, Andalucía, Baleares, Castilla-La Mancha, Extremadura, Galicia, Rioja y Valencia, regiones todas ellas que registran la tendencia señalada a lo largo del período de análisis. Una primera conclusión que se puede extrapolar es que para el conjunto del sector industrial las regiones que podríamos denominar «centrales» (Cataluña, Madrid y País Vasco), fundamentalmente operan con ventajas frente a las regiones periféricas (Andalucía, Extremadura, Galicia, etc.).

Si descendemos a nivel de las distintas ramas de actividad industrial, el comportamiento anterior no se mantiene, ya que, en virtud de las diferentes estructuras industriales regionales, nos encontramos con regiones periféricas que en determinados sectores registran una productividad por encima de la media nacional y viceversa, regiones centrales cuya productividad sectorial está por debajo de la media nacional.

Como resumen global podemos apuntar, en este caso, lo siguiente:

a) En el sector *alimentación, bebidas y tabaco* sobresalen por encima de la media española las siguientes regiones: Cataluña, Madrid, País Vasco, y a partir de 1979, Andalucía, aunque en este último caso el valor de la elasticidad en relación al empleo es negativa.

b) Para el sector *textil* hay que hacer notar el comportamiento positivo de Cataluña y Navarra. A partir de 1979, Aragón, Asturias y Cantabria mejoran su situación relativa, pasando a colocarse por encima de la media nacional.

c) En *cuero, calzado y confección* están por encima de la media considerada: Cataluña, Madrid, Navarra y País Vasco. Finalmente, Canarias cambia su tendencia en 1977, situándose en el nivel señalado.

d) En *madera y corcho* observamos una diferencia positiva (lo que significa que está por encima de la media nacional) para el caso de Asturias y Madrid, aunque también sobresalen Andalucía, Baleares (en el último año analizado), Castilla-La Mancha y Rioja.

e) En *papel, prensa y artes gráficas* destacan: Asturias, Cantabria, Galicia, Navarra y País Vasco.

f) En *Químicas*, con diferencia positiva están: Asturias, Cantabria, Cataluña, Galicia, País Vasco y Navarra.

g) En *cerámica, vidrio y cemento* se observan grandes fluctuaciones en el

¹⁶ La explicación requeriría un estudio detallado que excede los límites de este trabajo.

comportamiento del índice estudiado, aunque destacan: Cantabria, Castilla-León, Cataluña, Madrid y País Vasco.

h) En *Metálicas Básicas*, Asturias es la única región que tiene una tendencia positiva a lo largo del período de análisis.

i) Ya, finalmente, en *Transformados Metálicos*, Castilla-León, Cataluña y Madrid ocupan una posición destacada.

CONCLUSION

Las limitaciones del indicador utilizado no permiten extraer conclusiones definitivas, dado que sería necesario conocer, y más en los momentos actuales, dada la importancia del cambio tecnológico, la productividad del otro input; esto es, del *factor capital*. De todos modos, las diferencias de productividad entre las distintas regiones españolas son significativas, reforzando lo anterior la necesidad de elaborar una política regional más *selectiva*.

Dicha selectividad comprendería, en primer lugar, una delimitación clara de las distintas regiones a ayudar por la Política Económica Regional, y, en segundo lugar, una selectividad en los tipos de industrias a incentivar por la Política señalada. Este último punto es de especial relevancia en la actualidad, dado que nuestra incorporación a la Comunidad Económica Europea nos va a exigir una reestructuración profunda en el sentido señalado en este trabajo. No sólo es necesario incrementar la competitividad de la industria nacional, sino también que la Política Regional contribuya positivamente a la consecución de ese objetivo, o por lo menos no entre en conflicto con la Estrategia señalada.

CUADRO I
EVOLUCIÓN DE LA PRODUCTIVIDAD INDUSTRIAL EN LAS REGIONES ESPAÑOLAS, 1975-1979.
SECTOR INDUSTRIAL

Región	Diferencias de la productividad del trabajo en relación con media española					Elasticidad en relación al empleo				
	1975	1977	1979	1981	1981	1975	1977	1979	1981	1981
ANDALUCÍA.....	-0,020	-0,012	-0,015	-0,082	1,00	-5,38	1,86	0,21	0,21	0,21
ARAGON.....	-0,016	-0,017	-0,012	0,025	1,00	0,29	-13,62	-4,07	-4,07	-4,07
ASTURIAS.....	0,143	0,121	0,102	0,084	1,00	0,84	1,16	1,72	1,72	1,72
BALEARES.....	-0,078	-0,081	-0,084	-0,088	1,00	2,32	3,06	0,22	0,22	0,22
CANARIAS.....	-0,072	-0,074	-0,044	0,016	1,00	-0,73	0,19	-4,17	-4,17	-4,17
CANTABRIA.....	0,050	0,019	-0,005	-0,003	1,00	0,14	0,88	2,63	2,63	2,63
CASTILLA-LEÓN.....	-0,023	0,003	0,036	0,015	1,00	0,17	-0,12	1,77	1,77	1,77
CASTILLA-LA MANCHA.....	-0,038	-0,031	-0,054	-0,024	1,00	0,03	0,98	-22,80	-22,80	-22,80
CATALUÑA.....	0,012	0,006	0,024	0,027	1,00	-1,81	2,68	3,20	3,20	3,20
EXTREMADURA.....	-0,093	-0,077	-0,017	-0,050	1,00	-1,97	-0,17	1,03	1,03	1,03
GALICIA.....	-0,051	-0,038	-0,044	-0,020	1,00	-0,21	0,29	0,33	0,33	0,33
MADRID.....	0,003	0,018	0,035	0,034	1,00	0,33	1,66	2,79	2,79	2,79
MURCIA.....	0,020	-0,008	-0,012	0,028	1,00	0,39	0,44	-22,78	-22,78	-22,78
NAVARRA.....	-0,015	-0,004	-0,016	0,028	1,00	0,19	2,07	-5,78	-5,78	-5,78
PAIS VASCO.....	0,109	0,104	0,008	0,032	1,00	-1,17	0,37	4,13	4,13	4,13
RIOJA.....	-0,094	-0,100	-0,067	-0,051	1,00	-0,06	0,07	-18,66	-18,66	-18,66
VALENCIA.....	-0,051	-0,069	-0,051	-0,043	1,00	-3,12	-3,26	-7,41	-7,41	-7,41
ESPAÑA.....	0,450	0,470	0,493	0,526	1,00	-0,30	2,12	4,59	4,59	4,59

CUADRO II
 EVOLUCIÓN DE LA PRODUCTIVIDAD INDUSTRIAL EN LAS REGIONES ESPAÑOLAS 1975-1979.
 INDUSTRIAS FABRILES

Región	Diferencias de la productividad del trabajo en relación con media española				Elasticidad en relación al empleo			
	1975	1977	1979	1981	1975	1977	1979	1981
ANDALUCÍA.....	-0,006	-0,006	-0,011	-0,002	1,00	4,27	0,99	10,45
ARAGON.....	-0,046	-0,038	-0,032	-0,053	1,00	0,14	1,51	1,23
ASTURIAS.....	0,210	0,194	0,088	0,091	1,00	0,83	0,17	4,97
BALEARES.....	-0,105	-0,112	-0,096	-0,109	1,00	1,18	-1,94	2,67
CANARIAS.....	-0,099	-0,088	-0,037	-0,045	1,00	0,24	4,12	1,66
CANTABRIA.....	0,045	-0,034	0,001	0,016	1,00	-1,95	4,96	6,36
CASTILLA-LEÓN.....	-0,060	-0,015	0,016	0,017	1,00	0,22	0,11	4,15
CASTILLA-LA MANCHA.....	-0,027	-0,015	-0,059	-0,084	1,00	0,05	0,43	1,06
CATALUÑA.....	0,007	-0,001	0,025	0,020	1,00	1,72	2,46	2,47
EXTREMADURA.....	-0,140	-0,131	-0,087	-0,109	1,00	18,77	-0,67	1,13
GALICIA.....	-0,069	-0,041	-0,049	-0,065	1,00	-0,39	0,87	1,79
MADRID.....	0,034	0,053	0,057	0,059	1,00	0,39	1,17	3,44
MURCIA.....	0,005	-0,029	-0,066	-0,052	1,00	-5,97	0,13	2,61
NAVARRA.....	-0,022	-0,006	-0,019	0,026	1,00	0,30	0,58	-3,57
PAIS VASCO.....	0,106	0,107	0,027	0,039	1,00	-0,37	0,36	2,51
RIOJA.....	-0,128	-0,129	-0,085	-0,070	1,00	0,24	0,18	-28,59
VALENCIA.....	-0,073	-0,095	-0,063	-0,061	1,00	0,15	-1,97	-3,47
ESPAÑA.....	0,478	0,490	0,495	0,522	1,00	-0,17	1,14	3,22

CUADRO III
 EVOLUCIÓN DE LA PRODUCTIVIDAD INDUSTRIAL EN LAS REGIONES ESPAÑOLAS 1975-1979.
 ALIMENTACIÓN, BEBIDAS Y TABACO

Región	Diferencias de la productividad del trabajo en relación con media española					Elasticidad en relación al empleo						
	1975	1977	1979	1981	1975	1977	1979	1981	1975	1977	1979	1981
ANDALUCÍA	-0,023	-0,033	0,012	0,064	1,00	-7,01	-0,95	-5,97	1,00	-7,01	-0,95	-5,97
ARAGON	-0,031	-0,047	-0,021	-0,048	1,00	8,35	-0,80	1,34	1,00	8,35	-0,80	1,34
ASTURIAS	0,058	0,031	-0,007	0,003	1,00	0,94	0,21	-0,56	1,00	0,94	0,21	-0,56
BALEARES	-0,054	-0,089	-0,026	-0,031	1,00	0,74	-0,36	0,74	1,00	0,74	-0,36	0,74
CANARIAS	-0,027	-0,046	-0,054	-0,187	1,00	0,71	-0,72	0,09	1,00	0,71	-0,72	0,09
CANTABRIA	0,050	-0,049	-0,061	-0,043	1,00	0,17	0,01	5,22	1,00	0,17	0,01	5,22
CASTILLA-LEÓN	-0,017	0,001	-0,014	-0,003	1,00	-0,22	0,20	2,09	1,00	-0,22	0,20	2,09
CASTILLA-LA MANCHA	-0,049	-0,023	-0,048	-0,173	1,00	-1,05	-0,47	37,96	1,00	-1,05	-0,47	37,96
CATALUÑA	0,101	0,131	0,102	0,121	1,00	0,14	-0,28	-0,22	1,00	0,14	-0,28	-0,22
EXTREMADURA	-0,056	-0,124	-0,073	-0,093	1,00	0,48	0,42	1,57	1,00	0,48	0,42	1,57
GALICIA	-0,008	-0,044	-0,058	-0,071	1,00	0,80	0,26	1,98	1,00	0,80	0,26	1,98
MADRID	0,083	0,156	0,089	0,077	1,00	0,08	-10,21	2,97	1,00	0,08	-10,21	2,97
MURCIA	-0,197	-0,244	-0,238	-0,228	1,00	-2,84	0,05	2,74	1,00	-2,84	0,05	2,74
NAVARRA	-0,101	-0,142	-0,125	0,019	1,00	-6,49	0,46	-1,81	1,00	-6,49	0,46	-1,81
PAIS VASCO	0,078	0,087	0,128	0,103	1,00	0,46	-0,91	-1,24	1,00	0,46	-0,91	-1,24
RIOJA	-0,095	-0,122	-0,097	0,033	1,00	0,87	0,08	-0,62	1,00	0,87	0,08	-0,62
VALENCIA	-0,001	0,004	0,032	-0,024	1,00	0,19	-0,21	0,62	1,00	0,19	-0,21	0,62
ESPAÑA	0,385	0,410	0,505	0,537	1,00	-0,30	-0,19	9,20	1,00	-0,30	-0,19	9,20

CUADRO IV
EVOLUCIÓN DE LA PRODUCTIVIDAD INDUSTRIAL EN LAS REGIONES ESPAÑOLAS 1975-1979.
TEXTIL

Región	Diferencias de la productividad del trabajo en relación con la media española				Elasticidad en relación al empleo			
	1975	1977	1979	1981	1975	1977	1979	1981
ANDALUCÍA.....	-0,028	0,015	-0,007	-0,006	1,00	5,18	-0,16	0,46
ARAGON.....	-0,045	-0,010	0,015	0,001	1,00	1,06	-3,72	-0,59
ASTURIAS.....	-0,019	-0,030	0,040	0,039	1,00	-0,18	-7,04	0,00
BALEARES.....	-0,135	-0,084	-0,067	0,473	1,00	0,44	87,60	-0,42
CANARIAS.....	-0,135	-0,074	-0,078	-0,071	1,00	0,79	0,00	0,58
CANTABRIA.....	-0,064	-0,046	0,045	0,045	1,00	0,63	-53,91	0,38
CASTILLA-LEÓN.....	-0,097	-0,050	-0,073	-0,065	1,00	2,17	0,13	0,62
CASTILLA-LA MANCHA.....	-0,090	-0,084	-0,102	-0,160	1,00	2,12	0,54	0,28
CATALUÑA.....	0,025	0,021	0,030	0,031	1,00	0,48	-1,59	0,52
EXTREMADURA.....	-0,091	-0,085	-0,072	-0,063	1,00	0,43	0,29	0,77
GALICIA.....	-0,028	-0,023	-0,023	-0,018	1,00	1,37	-1,65	0,50
MADRID.....	0,029	-0,011	-0,028	-0,022	1,00	2,04	-0,52	0,49
MURCIA.....	-0,114	-0,062	-0,046	-0,039	1,00	2,49	-1,49	0,69
NAVARRA.....	0,000	0,097	0,037	0,038	1,00	0,21	1,53	0,12
PAIS VASCO.....	-0,029	-0,024	-0,029	1,00	0,05	-1,62	0,52	
RIOJA.....	0,006	0,042	-0,012	-0,230	1,00	0,90	0,53	0,01
VALENCIA.....	-0,064	-0,068	-0,079	-0,069	1,00	-2,74	-0,31	0,30
ESPAÑA.....	0,359	0,330	0,406	0,367	1,00	0,33	-1,03	0,47

CUADRO V
 EVOLUCION DE LA PRODUCTIVIDAD INDUSTRIAL EN LAS REGIONES ESPAÑOLAS 1975-1979.
 CUERO, CALZADO Y CONFECCION

Región	Diferencias de la productividad del trabajo en relación con la media española				Elasticidad en relación al empleo			
	1975	1977	1979	1981	1975	1977	1979	1981
ANDALUCIA.....	-0,085	-0,064	-0,055	-0,055	1,00	-0,32	0,58	0,85
ARAGON.....	-0,007	-0,059	-0,052	-0,052	1,00	0,84	0,31	0,71
ASTURIAS.....	-0,080	-0,017	-0,013	-0,014	1,00	-0,18	0,54	0,86
BALEARES.....	0,053	-0,035	-0,030	-0,061	1,00	0,64	0,08	0,38
CANARIAS.....	-0,115	0,053	0,016	0,011	1,00	-0,15	0,47	0,93
CANTABRIA.....	-0,042	-0,045	-0,031	-0,032	1,00	-2,12	0,40	0,85
CASTILLA-LEON.....	-0,079	-0,050	-0,045	-0,045	1,00	-0,12	0,52	0,86
CASTILLA-LA MANCHA.....	-0,053	-0,079	-0,065	-0,066	1,00	0,53	-0,16	0,65
CATALUÑA.....	0,038	0,029	0,029	0,060	1,00	0,17	0,63	1,38
EXTREMADURA.....	-0,121	-0,065	-0,062	-0,062	1,00	-0,47	0,54	0,90
GALICIA.....	-0,068	-0,025	-0,022	-0,024	1,00	-0,46	0,58	0,86
MADRID.....	0,025	0,090	0,090	0,086	1,00	0,21	0,69	0,88
MURCIA.....	0,000	-0,041	-0,037	-0,038	1,00	0,09	0,24	0,78
NAVARRA.....	0,021	0,032	0,025	0,023	1,00	-0,37	0,41	0,87
PAIS VASCO.....	-0,048	0,044	0,039	0,036	1,00	-0,25	0,68	0,85
RIOJA.....	0,042	-0,079	-0,066	-0,066	1,00	-0,09	0,42	0,81
VALENCIA.....	0,045	-0,007	-0,006	-0,012	1,00	1,17	0,49	1,58
ESPAÑA.....	0,378	0,434	0,395	0,387	1,00	-0,16	0,54	0,81

CUADRO VI
 EVOLUCIÓN DE LA PRODUCTIVIDAD INDUSTRIAL EN LAS REGIONES ESPAÑOLAS 1975-1979.
 MADERA Y CORCHO

Región	Diferencias de la productividad del trabajo en relación con la media española				Elasticidad en relación al empleo			
	1975	1977	1979	1981	1975	1977	1979	1981
ANDALUCÍA.....	-0,006	0,509	0,246	0,305	1,00	-0,33	0,29	0,17
ARAGON.....	-0,002	-0,254	-0,158	-0,169	1,00	-0,13	-8,51	59,89
ASTURIAS.....	0,020	0,395	0,397	0,425	1,00	-0,64	0,77	0,80
BALEARES.....	-0,043	-0,337	-0,228	0,050	1,00	2,48	1,05	-4,45
CANARIAS.....	-0,011	-0,265	0,103	0,129	1,00	-1,34	2,13	2,65
CANTABRIA.....	0,003	-0,149	-0,051	-0,053	1,00	0,77	0,73	-2,60
CASTILLA-LEÓN.....	0,017	-0,119	0,013	-0,062	1,00	-0,25	0,95	0,79
CASTILLA-LA MANCHA.....	-0,016	0,519	0,459	0,313	1,00	-0,31	0,73	0,70
CATALUÑA.....	-0,010	-0,065	-0,041	-0,047	1,00	0,61	0,28	-1,85
EXTREMADURA.....	-0,014	-0,253	-0,117	-0,127	1,00	7,61	1,14	-1,07
GALICIA.....	0,022	-0,143	-0,164	-0,182	1,00	9,17	0,50	-1,14
MADRID.....	0,032	-0,037	0,033	0,036	1,00	0,54	0,49	-3,07
MURCIA.....	-0,025	1,240	0,911	0,974	1,00	-0,29	0,47	6,00
NAVARRA.....	0,047	-0,237	-0,140	-0,149	1,00	-0,08	0,81	5,50
PAIS VASCO.....	0,012	0,014	-0,040	-0,040	1,00	0,58	0,05	3,08
RIOJA.....	-0,016	-0,258	0,052	0,059	1,00	-1,75	-0,13	0,45
VALENCIA.....	-0,014	-0,224	-0,134	-0,135	1,00	-	1,96	2,80
ESPAÑA.....	0,284	0,783	0,659	0,702	1,00	0,13	0,27	20,72

CUADRO VII
 EVOLUCION DE LA PRODUCTIVIDAD INDUSTRIAL EN LAS REGIONES ESPAÑOLAS 1975-1979.
 PAPEL PRENSA Y ARTES GRAFICAS

Región	Diferencias de la productividad del trabajo en relación con la media española					Elasticidad en relación al empleo				
	1975	1977	1979	1981	1981	1975	1977	1979	1981	1981
ANDALUCIA.....	-0,002	-0,022	-0,027	-0,042	-0,042	1,00	-5,95	5,57	0,36	0,36
ARAGON.....	0,056	-0,018	-0,018	-0,004	-0,004	1,00	-0,87	-0,47	0,45	0,45
ASTURIAS.....	0,045	0,004	0,004	0,016	0,016	1,00	2,62	-1,52	0,39	0,39
BALEARES.....	-0,157	-0,048	-0,059	-0,044	-0,044	1,00	1,66	0,13	0,41	0,41
CANARIAS.....	-0,057	-0,024	-0,014	0,025	0,025	1,00	-17,66	23,15	0,49	0,49
CANTABRIA.....	0,080	0,001	0,010	0,021	0,021	1,00	560,49	-5,07	0,55	0,55
CASTILLA-LEON.....	-0,040	0,023	0,023	-0,187	-0,187	1,00	2,55	-0,67	-6,44	-6,44
CASTILLA-LA MANCHA.....	-0,087	-0,022	-0,026	-0,012	-0,012	1,00	1,24	0,14	0,34	0,34
CATALUÑA.....	0,037	0,004	0,007	0,170	0,170	1,00	0,09	-1,03	-0,50	-0,50
EXTREMADURA.....	-0,110	-0,025	-0,027	0,231	0,231	1,00	1,38	-3,54	-0,23	-0,23
GALICIA.....	0,123	0,000	0,004	0,015	0,015	1,00	1,58	-1,40	0,42	0,42
MADRID.....	-0,049	0,044	0,054	0,062	0,062	1,00	0,26	-7,80	0,60	0,60
MURCIA.....	-0,163	-0,040	-0,033	-0,018	-0,018	1,00	1,29	0,40	0,24	0,24
NAVARRA.....	-0,015	0,037	0,034	0,002	0,002	1,00	-0,02	9,31	0,21	0,21
PAIS VASCO.....	0,083	0,034	0,012	0,023	0,023	1,00	-0,01	1,58	0,47	0,47
RIOJA.....	-0,117	-0,006	-0,037	-0,021	-0,021	1,00	2,20	1,34	0,27	0,27
VALENCIA.....	-0,084	-0,014	-0,013	0,003	0,003	1,00	1,59	-1,19	0,55	0,55
ESPAÑA.....	0,633	0,289	0,320	0,281	0,281	1,00	-0,98	-1,66	-0,47	-0,47

CUADRO VIII
 EVOLUCIÓN DE LA PRODUCTIVIDAD INDUSTRIAL EN LAS REGIONES ESPAÑOLAS 1975-1979.
 QUIMICAS

Región	Diferencias de la productividad del trabajo en relación con la media española				Elasticidad en relación al empleo			
	1975	1977	1979	1981	1975	1977	1979	1981
ANDALUCÍA.....	-0,002	-0,022	-0,027	-0,042	1,00	-5,95	5,57	0,36
ARAGON.....	0,056	-0,018	-0,018	-0,004	1,00	-0,87	-0,47	0,45
ASTURIAS.....	0,045	0,004	0,004	0,016	1,00	2,62	-1,52	0,39
BALEARES.....	-0,157	-0,048	-0,059	-0,044	1,00	1,66	0,13	0,41
CANARIAS.....	-0,057	-0,024	0,014	0,025	1,00	-17,66	23,15	0,49
CANTABRIA.....	0,080	0,001	0,010	0,021	1,00	560,49	-5,07	0,55
CASTILLA-LEÓN.....	-0,040	0,023	0,023	-0,187	1,00	2,55	-0,67	-6,44
CASTILLA-LA MANCHA.....	-0,087	-0,022	-0,026	-0,012	1,00	1,24	0,14	0,34
CATALUÑA.....	0,037	0,004	0,007	0,170	1,00	0,09	-1,03	-0,50
EXTREMADURA.....	-0,110	-0,025	-0,027	0,231	1,00	1,38	-3,54	-0,23
GALICIA.....	0,123	0,000	0,004	0,015	1,00	1,58	-1,40	0,42
MADRID.....	-0,049	0,044	0,054	0,062	1,00	0,26	-7,80	0,60
MURCIA.....	-0,163	-0,040	-0,033	-0,018	1,00	1,29	0,40	0,24
NAVARRA.....	-0,015	0,037	0,034	0,002	1,00	-0,02	9,31	0,21
PAIS VASCO.....	0,083	0,034	0,012	0,023	1,00	-0,01	1,58	0,47
RIOJA.....	-0,117	-0,006	-0,037	-0,021	1,00	2,20	1,34	0,27
VALENCIA.....	-0,084	-0,014	-0,013	0,003	1,00	1,59	-1,19	0,55
ESPAÑA.....	0,633	0,289	0,320	0,281	1,00	-0,98	-1,66	-0,47

CUADRO IX
EVOLUCION DE LA PRODUCTIVIDAD INDUSTRIAL EN LAS REGIONES ESPAÑOLAS 1975-1979.
CERAMICA, VIDRIO Y CEMENTO

Región	Diferencias de la productividad del trabajo en relación con la media española				Elasticidad en relación al empleo			
	1975	1977	1979	1981	1975	1977	1979	1981
ANDALUCIA	0,017	-0,036	-0,254	-0,027	1,00	0,31	0,21	2,52
ARAGON	-0,041	-0,104	-0,316	-0,089	1,00	0,08	-0,05	1,63
ASTURIAS	-0,009	0,066	-0,186	0,044	1,00	0,09	0,11	2,51
BALEARES	-0,089	-0,071	-0,266	-0,040	1,00	-1,06	0,59	1,85
CANARIAS	0,006	-0,065	-0,297	-0,197	1,00	0,00	-7,24	-3,41
CANTABRIA	0,092	0,070	-0,174	0,057	1,00	0,88	0,23	-4,02
CASTILLA-LEON	-0,023	0,028	3,516	-0,005	1,00	0,38	0,05	0,01
CASTILLA-LA MANCHA	0,092	0,041	-0,240	0,039	1,00	1,30	0,27	-9,77
CATALUÑA	0,040	0,022	-0,200	0,032	1,00	0,73	0,40	4,68
EXTREMADURA	-0,096	-0,032	-0,285	-0,030	1,00	0,44	-0,03	7,73
GALICIA	-0,145	-0,092	-0,306	-0,081	1,00	-0,25	-1,11	2,35
MADRID	0,084	0,208	-0,109	0,125	1,00	-0,05	0,12	2,23
MURCIA	-0,027	-0,081	-0,300	-0,075	1,00	0,09	-2,82	2,49
NAVARRA	0,049	0,012	-0,224	0,004	1,00	1,00	0,37	1,87
PAIS VASCO	0,099	0,072	-0,202	0,032	1,00	0,56	0,05	1,54
RIOJA	-0,138	-0,108	-0,313	-0,089	1,00	0,13	0,30	1,68
VALENCIA	-0,073	-0,088	-0,252	-0,023	1,00	0,56	0,85	-11,55
ESPAÑA	0,451	0,488	0,650	0,440	1,00	0,38	-0,10	0,12

CUADRO X
 EVOLUCIÓN DE LA PRODUCTIVIDAD INDUSTRIAL EN LAS REGIONES ESPAÑOLAS 1975-1979.
 METÁLICAS BÁSICAS

Región	Diferencias de la productividad del trabajo en relación con la media española				Elasticidad en relación al empleo			
	1975	1977	1979	1981	1975	1977	1979	1981
ANDALUCÍA.....	-0,146	-0,119	-0,129	-0,079	1,00	0,39	-0,04	0,07
ARAGON.....	-0,010	0,038	0,017	0,011	1,00	1,31	0,60	0,89
ASTURIAS.....	0,181	0,128	0,098	0,083	1,00	0,34	-0,03	0,91
BALEARES.....	-0,286	-0,217	-0,155	-0,169	1,00	1,31	-0,85	1,04
CANARIAS.....	-0,386	-0,323	-0,224	-0,240	1,00	0,94	-0,97	2,51
CANTABRIA.....	-0,205	-0,136	-0,086	-0,100	1,00	0,89	-0,39	0,99
CASTILLA-LEÓN.....	-0,241	-0,149	-0,067	-0,079	1,00	0,55	0,33	1,02
CASTILLA-LA MANCHA.....	-0,458	-0,401	-0,303	0,216	1,00	1,61	0,20	-1,46
CATALUÑA.....	-0,082	-0,015	0,015	0,000	1,00	0,86	0,25	1,01
EXTREMADURA.....	-0,480	-0,430	-0,212	1,818	1,00	0,97	0,92	-5,38
GALICIA.....	-0,127	-0,089	-0,015	-0,014	1,00	-0,11	3,55	1,44
MADRID.....	-0,188	-0,148	0,006	-0,008	1,00	0,73	0,73	0,96
MURCIA.....	0,119	0,072	0,083	0,068	1,00	0,45	0,41	0,98
NAVARRA.....	0,493	0,412	-0,087	-0,101	1,00	-3,98	-0,50	0,98
PAIS VASCO.....	0,107	0,075	0,012	-0,003	1,00	0,21	0,19	0,96
RIOJA.....	-0,485	-0,403	-0,284	-0,298	1,00	-0,41	-0,07	1,08
VALENCIA.....	-0,285	-0,220	-0,119	-0,125	1,00	1,66	0,38	1,05
ESPAÑA.....	0,936	0,885	0,646	0,658	1,00	0,19	0,21	2,18

CUADRO XI
EVOLUCION DE LA PRODUCTIVIDAD INDUSTRIAL EN LAS REGIONES ESPAÑOLAS 1975-1979.
TRANSFORMADOS METALICOS

Región	Diferencias de la productividad del trabajo en relación con la media española					Elasticidad en relación al empleo					
	1975	1977	1979	1981	1975	1977	1979	1981	1975	1979	1981
ANDALUCÍA	-0,011	0,019	-0,027	-0,059	1,00	-0,30	0,77	1,85	1,00	0,77	1,85
ARAGON	-0,040	-0,008	-0,008	-0,039	1,00	0,26	1,44	2,69	1,00	1,44	2,69
ASTURIAS	-0,058	-0,036	-0,030	-0,022	1,00	0,16	-2,32	4,53	1,00	-2,32	4,53
BALEARES	-0,065	-0,034	-0,046	-0,022	1,00	0,14	1,08	-1,34	1,00	1,08	-1,34
CANARIAS	-0,120	-0,050	-0,038	-0,096	1,00	0,14	1,44	0,71	1,00	1,44	0,71
CANTABRIA	-0,037	-0,018	-0,029	-0,004	1,00	-0,28	0,78	-0,57	1,00	0,78	-0,57
CASTILLA-LEON	0,001	0,052	0,075	0,105	1,00	0,53	0,65	-1,81	1,00	0,65	-1,81
CASTILLA-LA MANCHA	-0,091	-0,048	-0,047	-0,082	1,00	-0,09	1,37	1,16	1,00	1,37	1,16
CATALUÑA	0,024	0,005	0,036	0,011	1,00	-0,41	3,18	1,68	1,00	3,18	1,68
EXTREMADURA	-0,096	-0,069	-0,054	-0,118	1,00	-0,02	1,33	3,80	1,00	1,33	3,80
GALICIA	-0,014	0,040	0,001	-0,039	1,00	0,14	0,65	1,90	1,00	0,65	1,90
MADRID	0,036	0,010	0,012	-0,003	1,00	1,29	1,44	-3,34	1,00	1,44	-3,34
MURCIA	-0,009	-0,038	-0,040	-0,035	1,00	1,36	-0,42	2,78	1,00	-0,42	2,78
NAVARRA	-0,049	-0,001	-0,008	0,018	1,00	0,24	1,22	-0,47	1,00	1,22	-0,47
PAIS VASCO	0,010	0,019	-0,047	-0,040	1,00	0,00	0,44	3,30	1,00	0,44	3,30
RIOJA	-0,128	-0,099	-0,077	-0,090	1,00	0,28	0,68	1,60	1,00	0,68	1,60
VALENCIA	-0,046	-0,097	-0,016	0,135	1,00	-0,13	-0,72	-0,64	1,00	-0,72	-0,64
ESPAÑA	0,459	0,480	0,496	0,538	1,00	0,26	1,46	-92,43	1,00	1,46	-92,43

Inversión en infraestructura y reorganización productiva

por José M. Ureña Francés

1. INTRODUCCION

Una Etapa de Acumulación es un período de tiempo en el cual se realiza la producción y se obtiene el beneficio de una determinada manera y en la que existe una aceptabilidad social de dicha organización. Cada etapa está determinada por la organización de la fuerza de trabajo y del capital en la producción (la composición orgánica del capital), por la diferencia entre la productividad del trabajo y su salario y por la velocidad de circulación del capital.

El desarrollo del capitalismo no ha tenido lugar de manera continua, sino mediante ciclos o etapas de acumulación. Desde la revolución industrial, las etapas de acumulación han durado entre cincuenta y sesenta años. Dichas etapas se entendieron inicialmente como ciclos económicos de Kondratieff.

Gran parte de la evolución de cada etapa de acumulación puede ser entendida a través de la inversión. Es el capital el que para aumentar o mantener el beneficio activamente intenta encontrar nuevas actividades en las que invertir o establecer las actividades en las que desinvertir.

Dentro de estos ciclos de larga duración (etapas de acumulación) han sido detectados otros ciclos financieros o de inversión, que fueron interpretados inicialmente por Kuznets y que han sido relacionados por Harvey (1978) con ciclos de incremento de la inversión en construcción y capital fijo. Estos ciclos se producen como reacción a la tendencia a la sobreacumulación y tienen como objetivo reducir los excedentes. Estos ciclos han tenido una duración entre quince y veinte años.

Ello significa que en cada etapa de acumulación se producen tres ciclos de inversión en construcción y capital fijo. Nuestra hipótesis es que dichos tres ciclos no van a cumplir sólo un papel de reducir el excedente, sino que dichas inversiones van a facilitar la estructura del territorio más favorable a las reorganizaciones más urgentes en cada fase de la etapa.

En cierta medida, estos ciclos suceden porque para la producción y demás funciones de la economía es necesario inmobilizar una parte del capital y establecer un compromiso con una determinada tecnología y una organización del trabajo; ello crea una inercia que impide una evolución continua de la economía. Una de las representaciones de esta inercia es el territorio (inversión inmobilizada).

2. EVOLUCION DE LAS ETAPAS DE ACUMULACION

Una parte importante de la explicación de la evolución hacia la crisis en cada etapa de acumulación se atribuye a la tendencia a la baja de la rentabilidad de las nuevas inversiones en el marco de las características sociales y técnicas que son peculiares de cada etapa de acumulación.

Sin embargo, hay más discrepancias sobre las causas del comienzo de una nueva etapa de acumulación.

Las aportaciones de Mandel (1980) y Castells (1980) soportan el que la tecnología juega un papel importante en el establecimiento de nuevas etapas de acumulación y en la reacción contra las tendencias que generan las crisis.

Asimismo, la evolución de los factores que generan una nueva etapa de acumulación o de los que reaccionan contra la creación de la crisis no es independiente de la evolución de la propia etapa de acumulación; por el contrario, el capital aprovecha las peculiaridades de cada fase de la etapa para ir preparando dichos factores.

Mandel (1980) sugiere que existe una relación entre la evolución de la etapa de acumulación, la introducción de reorganizaciones en la fuerza de trabajo y la introducción de nuevas tecnologías.

Sugiere que es hacia el final de la fase expansiva cuando el capital comienza a tener un creciente incentivo en reorganizar la fuerza de trabajo debido a la creciente dificultad de aumentar el grado de intensificación del trabajo con igual salario, lo que se requeriría para mantener el nivel de ganancia. Históricamente, las reorganizaciones de la fuerza de trabajo han coincidido con fases depresivas de las etapas de acumulación, aunque los inicios de su introducción y su experimentación han tenido lugar hacia los finales de las fases expansivas. Por el contrario, existe un menor incentivo para establecer reorganizaciones de la fuerza de trabajo en las fases expansivas, ya que el nivel de beneficio es mayor.

Cada reorganización de la fuerza de trabajo se hace posible por innovaciones tecnológicas u organizativas que se van preparando como reacciones conscientes del capital para romper la resistencia o la incapacidad de la clase trabajadora para aumentar la intensidad del trabajo.

Mandel (1980) concluye que se produce un proceso cíclico de reorganización de la fuerza de trabajo, por el cual los primeros tanteos de su reorganización tienen lugar durante la fase expansiva y su generalización tiene lugar en la fase depresiva.

La tendencia a la baja de la tasa de ganancia y, por tanto, de la rentabilidad de las inversiones a lo largo de la etapa de acumulación empuja al capital a extraer un porcentaje más elevado de ganancia a través de la intensificación del trabajo. Paralelamente van apareciendo contradicciones sociales y conflictos en la mano de obra, por lo que llegará un momento en el que el capital deberá comenzar a aumentar su ganancia mediante reorganizaciones más importantes que la mera intensificación del trabajo, reorganizaciones más traumáticas o difíciles para el capital y que tendrá que poner en práctica como la última solución factible. En estos casos el capital deberá cambiar todo el conjunto de la economía de manera de poder crear una cantidad relativa superior y una cantidad total superior de ganancia, esto es, crear una nueva etapa de acumulación.

En conclusión, parece que puede afirmarse que existirá una relación dialéctica entre la reorganización del trabajo y el cambio de la economía en su conjunto.

La implantación de innovaciones tecnológicas —en opinión de Mandel (1980)— sigue también un proceso cíclico. La investigación y las innovaciones iniciales se aumentan durante las fases depresivas de cada etapa de acumulación, mientras que las aplicaciones masivas de dichas innovaciones tienen lugar preferentemente una vez que se ha pasado a la fase expansiva de la siguiente etapa de acumulación. Esto último se realiza una vez que el aumento de las tasas de beneficio permiten realizar las importantes inversiones que son necesarias para materializar las innovaciones o revoluciones tecnológicas.

En nuestra opinión, la investigación e implantación de innovaciones tecnológicas durante las fases depresivas tiene lugar de manera muy selecta, en elementos muy limitados y por un reducido grupo de élite, con la intención de establecer nuevas fuerzas o sectores económicos centrales y directivos para la nueva etapa de acumulación. Por el contrario, la generalización del uso de las innovaciones tecnológicas tiene lugar en mayor medida durante las fases expansivas, cuando las innovaciones juegan un papel menor en el control o dirección de la obtención de ganancia y, por tanto, puede ser utilizada por todos los sectores de la economía y por todos los bienes de consumo.

Las depresiones son momentos en los que el cambio es necesitado de manera más urgente por el capital para asegurarse la acumulación en el futuro, y en los que la introducción de cambios es más fácilmente aceptada socialmente. Por ejemplo, el desempleo creado por las depresiones facilita la aceptabilidad social de nuevas tecnologías y modos de producción.

El cambio de la economía en su conjunto requiere importantes inversiones (infraestructuras, maquinaria, edificios fabriles, etc.) y gastos estratégicos. En depresiones con recursos limitados y/o ningún crecimiento, se tienen que generar desigualdades para establecer el cambio. Ha sido normal a lo largo de la historia que en dichos períodos los recursos existentes en la sociedad hayan sido canalizados prioritariamente hacia un número reducido de actividades o grupos sociales, que de esta manera pudieron transformarse, adelantándose y adecuándose a las características de las nuevas etapas de acumulación o incluso generando nuevos órdenes económicos y, por tanto, nuevas etapas de acumulación.

El trabajo de Mesch (1979) sobre la introducción de tecnologías en las economías avanzadas aporta también una interpretación de la relación entre las innovaciones tecnológicas y las etapas de acumulación. Mesch distingue entre invenciones e innovaciones. Considera invenciones al descubrimiento de nuevas ideas e innovaciones a la aplicación de invenciones en la producción. A través del análisis de las invenciones e innovaciones que han tenido lugar entre 1700 y 1940, concluye que los procesos de invención y de innovación son distintos, que el flujo de invenciones es mucho más continuo que el de innovaciones y que existe un lapso de tiempo que separa las invenciones de las innovaciones.

Las innovaciones vienen fijadas por los momentos en que el capital tiene más urgencia en incrementar el valor relativo de la ganancia; las invenciones, por el contrario, suceden de una manera más aleatoria.

El lapso de tiempo que transcurre entre invenciones e innovaciones viene influenciado dialécticamente por la urgencia de establecer un nuevo orden global de la economía y por la compatibilidad de las invenciones con la organización existente en el trabajo y en el capital. Mensch (1979) concluye que las innovaciones básicas han tenido lugar hacia el final de las depresiones, cuando existen mayores

seguridades respecto a las expectativas futuras y que estas innovaciones son la aplicación de invenciones todavía inutilizadas.

También indica que el uso de innovaciones básicas va seguido por un compromiso del capital con una determinada mezcla de tecnologías, por lo que desde dichos momentos sólo se producen innovaciones de mejora compatibles con la composición técnica del capital ya invertido. Cuantas más innovaciones de mejora o pseudoinnovaciones (así son denominadas por Graham y Senge, 1980) tienen lugar, más se reducen los beneficios que realmente se producen y más se acorta el ciclo de vida de sus productos. La continuación de este proceso de pseudoinnovaciones irá generando una situación en la que la urgencia por introducir nuevas innovaciones básicas aumentará.

3. LOCALIZACION Y EVOLUCION DE LAS ETAPAS DE ACUMULACION

Se ha argumentado que a lo largo de cada etapa de acumulación se produce, fundamentalmente, una expansión de su modo característico de producción y que en el tránsito entre dos etapas se produce, fundamentalmente, un cambio en los modos de producción.

Durante las expansiones de los modos de producción se generan prioritariamente procesos de ampliación a otras áreas territoriales de las características de organización del territorio imperantes del modo de producción que se expande. Por ello, en estas fases (por ejemplo, los años 1950's y 1960's), dichas ampliaciones significan la localización de actividades productivas en las áreas menos desarrolladas (en las que los modos de producción de la etapa de acumulación se han desarrollado menos) y la creación de infraestructuras en dichas áreas para prepararlas para dicha expansión e integrarlas en las áreas más desarrolladas (en las que los modos de producción de la etapa de acumulación se han desarrollado con más intensidad).

Durante las expansiones se va creando una necesidad de intensificar el trabajo de la mano de obra y, por tanto, las nuevas inversiones productivas se van dirigiendo hacia lugares, con menores costos de reproducción de la mano de obra (y, generalmente, también de las infraestructuras) y, por tanto, con menores salarios y mayores posibilidades de intensificar el trabajo.

Durante estas fases los procesos productivos que son localizados en estas áreas son generalmente los que cuentan con un mayor nivel de estandarización y conllevan la utilización de los mismos factores y elementos productivos y la creación de los mismos productos.

Sin embargo, durante los procesos de tránsito entre etapas de acumulación y, por tanto, de cambio de procesos productivos, la reorganización territorial es más compleja, puesto que la producción se organiza en base a nuevos factores productivos.

Los procesos de reorganización territorial son más complejos puesto que los cambios productivos dependen de más factores que la mera expansión de los modos de producción. Dichos procesos de cambio implican nuevas materias primas, nueva combinación y estructura de factores productivos, nueva estructura y tipo de mano de obra y de capital y nuevos mercados. Por ello, las actividades productivas

preponderantes en la nueva etapa de acumulación presentarán distintos requerimientos locacionales.

Respecto de dichos cambios locacionales habría que hacer dos puntualizaciones; la primera, que estos cambios no se producirán inmediatamente y en algunos casos quizá tampoco en el largo plazo, ya que la organización existente del territorio (capital inmovilizado) crea importantes barreras a dichos cambios, y la segunda, que como los períodos de cambio no son períodos de crecimiento no se precisa necesariamente de nuevas zonas en las que acomodar dicho crecimiento, como en las fases de expansión.

La opinión más generalizada es que la incorporación progresiva de tecnología a la producción va haciendo los procesos productivos más «footloose» (de localización libre) en relación a las barreras físicas y particularmente al transporte (o a la distancia), dado que la relación peso/precio de los productos es cada vez más reducida y los va haciendo cada vez más dependientes de otros elementos de tipo más social, como universidades, centros de investigación, mano de obra científica y técnica, etc.

Los procesos territoriales en los comienzos de una nueva etapa de acumulación tienen como objetivo generar nuevos polos de producción en los que se agrupen las actividades más significativas de la nueva etapa de acumulación. Estos polos o áreas fuertes jugarán un papel fundamental en la nueva etapa de acumulación.

Una interpretación de los procesos de ordenación del territorio a lo largo de las fases de cada etapa de acumulación puede basarse también en el ciclo del producto. Markusen (1983) resume el ciclo del producto en tres fases. Una primera fase inicial, en la que el producto y su proceso productivo está siendo definido y, por tanto, constantemente transformado; en esta fase se produce, generalmente, una concentración locacional de las distintas actividades productivas complementarias y competitivas, ya que el énfasis está puesto en el proceso productivo y la concentración es preferible para el intercambio y creación de innovaciones (sería, por ejemplo, el caso de los semiconductores y su concentración en Silicon Valley, ver Saxenian, 1981). Una segunda fase en la que el producto está ya definido y en la cual la estrategia comercial predomina sobre la productiva y en la que se produce una dispersión de la producción (ya estandarizada) para llegar a todo el mercado y competir por él. Por último, una tercera fase de madurez del producto cuando el mercado está saturado; la estrategia que vuelve a predominar es la de producción, dirigida fundamentalmente a reducir los costos de producción y en la que se tiende de nuevo a la concentración para racionalizar la producción y la comercialización, concentración que puede llevarse a cabo en una localización distinta a la de la primera fase del ciclo del producto.

4. INVERSIONES EN LA EVOLUCIÓN DE LAS ETAPAS DE ACUMULACIÓN

Harvey (1978) interpreta los flujos de capital en relación a las inversiones en capital fijo, considerando la existencia de los tres circuitos de circulación del capital. Circuito Primario, que representa el proceso de producción a través del cual se obtiene el beneficio y en el cual se considera que la producción y el consumo se producen en un solo momento del tiempo. Circuito Secundario, que representa la formación de capital fijo y del fondo de consumo, en el cual se suprime la hipótesis

de que producción y consumo suceden en un único momento del tiempo y se considera que los bienes producidos son utilizados como ayuda a la producción o al consumo a lo largo de largos períodos de tiempo. Circuito Terciario, que representa las inversiones en ciencia y tecnología para la producción y los gastos sociales para la reproducción de la mano de obra.

Harvey (1978) argumenta que la competición en el Circuito Primario hace que cada grupo de capital inicialmente invierta por debajo de las necesidades (subinvierta) en el Circuito Secundario (implícitamente se entiende que subinvierte también en el Circuito Terciario). Ello genera una sobreacumulación (excedente) en el Circuito Primario y argumenta que dicha sobreacumulación puede mitigarse al menos temporalmente, devaluando el excedente o dirigiendo capital al Circuito Secundario y al Terciario.

Por tanto, conforme se va generando sobreacumulación (paralelamente a la baja de la tasa de ganancia), se va creando una doble presión sobre el mismo; por un lado, una presión por devaluar el capital sobrante y, por otro, una presión por encontrar inversiones alternativas rentables que disminuyan el excedente.

Por tanto, en primer lugar, se produce en el capital un deseo de contrarrestar la sobreacumulación, eliminando el exceso de capital de la circulación. Estos procesos pueden ser examinados bajo la denominación común de «devaluación de capital» (Harvey, 1982).

Harvey (1982) continúa argumentando que la sobreacumulación se puede manifestar de diversas maneras, a través de las cuales el capital se mantiene sin usar a lo largo de la circulación; se puede esperar, por tanto, que la devaluación de capital se haga tangible en esas mismas maneras. Sugiere diversos ejemplos de exceso de capital y consecuente devaluación: capital mantenido en forma de dinero y devaluado por la inflación, fuerza de trabajo en exceso y devaluada por el desempleo y la disminución de los salarios, stocks de productos devaluados al ser vendidos bajo pérdidas, bienes de capital que no se usan a plena capacidad, sustitución de pequeño capital por gran capital, lo que significa, en efecto, la devaluación del primer tipo de capital en ventaja del segundo, devaluación absoluta del capital que sucede cuando es forzado a seguir circulando con tasa de beneficio cero, lo que sucede, por ejemplo, cuando el estado interviene, etc.

La devaluación del capital sucede constantemente, pero aumenta de importancia y contenido en los períodos de crisis. «La imagen lenta de la "depreciación" da paso a una imagen más dramática y violenta de "destrucción" cuando se trata de describir la devaluación que ocurre a lo largo de la crisis» (Harvey, 1982).

La devaluación del capital significa disminución de su «valor», pero no de su capacidad de «uso»; el capital devaluado puede ser tan útil como antes de la devaluación. El capital que es devaluado podrá ser utilizado posteriormente de forma productiva. La disyuntiva más importante para el capital se plantea en cómo devaluar el capital en exceso mediante actuaciones que, aun así, conlleven una ganancia. Por ejemplo, la construcción de obras públicas de dudosa utilidad, pero que se realiza como negocio exclusivamente constructivo.

En segundo lugar, teniendo en cuenta la lógica del capitalismo de que el capital en general y en cada una de sus secciones persigue el beneficio y teniendo en cuenta la tendencia hacia la disminución de las oportunidades de inversión rentables a lo largo de cada etapa de acumulación (paralela a la baja de la tasa de ganancia), se producirá un flujo de capital en busca de nuevas oportunidades de inversión rentable.

En este sentido, el capital se dirigirá bien hacia elementos mediante los cuales consiga aumentar la masa total de ganancia (por ejemplo, aumentando el mercado) o hacia elementos (actividades o zonas geográficas) en los cuales la tasa de ganancia pueda ser superior (por ejemplo, en actividades con una composición orgánica del capital inferior, o en áreas con menores costos de reproducción de la mano de obra, o en actividades con nuevos procesos productivos).

Esta tendencia hacia la devaluación temporal del capital y hacia la búsqueda de inversiones alternativas rentables se ha hecho realidad cíclicamente, según Harvey (1978), hacia inversiones que no son inmediatamente productivas (capital fijo-fondo de consumo) y, por tanto, reducen momentáneamente el ritmo de sobreacumulación.

Harvey (1978) indica también que son necesarias las siguientes condiciones para que suceda el flujo de capital hacia los circuitos secundario y terciario:

- Excedente de capital y de mano de obra, que son creados periódicamente por la sobreacumulación.
- Financiación de largo plazo para el capital, necesario por las peculiaridades de largo plazo del capital fijo, de la ciencia y de las inversiones sociales. El flujo es sólo posible cuando las diversas manifestaciones de la sobreacumulación son transformadas en capital monetario.
- Que las instituciones financieras y el Estado jueguen su papel crucial en dirigir dicho flujo y en conseguir que sea suave.
- Que las inversiones en los circuitos secundario y terciario tengan utilidad para mantener el orden social y que al menos en parte respondan a demandas sociales.

El carácter cíclico de las inversiones en capital fijo y fondo de consumo (y, por tanto, en el territorio) fueron apuntadas, en primer lugar, por Kuznets y Hoyt y establecido con una duración entre quince y veinte años. Posteriormente, Isard (1942) argumentó que se había olvidado la existencia de un ciclo de inversiones en transporte y edificación, y aportó evidencia empírica con datos de los EE.UU. desde 1830 hasta 1940. Isard encontró que cada dos ciclos empresariales había un ciclo de transporte y edificación y que en cada ciclo de Kondratieff se contenían tres ciclos de transporte y edificación. Isard propuso explicar estos ciclos de transporte y edificación en base al surgimiento de innovaciones de transporte y sus correspondientes redes y en base a considerar la edificación como la culminación de la adaptación de la industria y el comercio a las características del transporte. Isard consideró la evolución del transporte como el elemento director de la organización espacial de la economía.

5. INVERSIONES EN INFRAESTRUCTURAS Y PROCESOS ESPACIALES

Harvey (1978) propuso interpretar la existencia de un proceso cíclico de inversiones territoriales, como se ha indicado anteriormente, argumentando que existe un flujo de capital hacia dichas inversiones cada vez que se produce una sobreacumulación en las actividades productivas, como parte del flujo de capital hacia inversiones en capital fijo y fondo de consumo y como intento de solucionar los problemas que la sobreacumulación crea en la producción.

El territorio es la parte más inmóvil del capital fijo y del fondo de consumo.

Parte de él puede ser diferenciado en cuanto a que es usado en mayor medida como capital fijo o como fondo de consumo, o viceversa; esta parte coincide en gran medida con las partes del territorio, que pueden ser de propiedad y uso privado. Por el contrario, las infraestructuras coinciden con las partes del territorio, que son generalmente de propiedad pública (algunas, como los servicios eléctricos, pueden ser propiedad privada), y de uso público, por lo que son difícilmente diferenciables en cuanto a si constituyen o son usadas como capital fijo o como fondo de consumo. Harvey (1982) las denomina «capital fijo de tipo independiente», que cumplen el papel de condición general para la producción.

En cualquier caso, son bienes invertidos en el espacio de carácter inmóvil que son usados como una mezcla de capital fijo y fondo de consumo. Por tanto, una de las posibilidades de cambiar el valor de ambos conceptos en un momento en el tiempo es variando la proporción en que las infraestructuras y, en general, la inversión pública son usadas para cada uno de dichos usos.

Al aumentar la relación «infraestructuras/capital fijo interno de la producción», se ayuda a contrarrestar la tendencia a la disminución de la tasa de beneficio, ya que el capital mide su rentabilidad como la relación entre la ganancia y el capital interno a la producción. En este sentido, transferir parte de la inversión necesaria para la producción desde una forma de capital fijo propiedad del capital a una forma de infraestructura propiedad del Estado, reduce la composición orgánica del capital privado y, por tanto, le permite un mayor nivel de ganancia. Pero esto no reduce la composición orgánica del capital para la sociedad en total. Ello implica un aumento de la transferencia de costos desde el capital a la sociedad.

Aún más, como las infraestructuras no son siempre usadas exclusivamente como capital fijo, sino también como fondo de consumo, deberá existir una capacidad extra en las infraestructuras (y, por tanto, inversión extra), además de la necesaria estrictamente para la producción. En este sentido, el flujo del capital a los circuitos secundario y terciario se dirigirá a crear infraestructuras en aquellos casos en que la sobreacumulación sea más severa, esto es, cuando hay más necesidad de devaluar o desperdiciar capital, y se dirigirá hacia capital fijo directamente productivo cuando la sobreacumulación sea menos severa, esto es, cuando exista menos necesidad de devaluar o desperdiciar capital.

Nuestra hipótesis aquí es que las inversiones territoriales no funcionarán exclusivamente como una manera de devaluar o desperdiciar el capital en exceso para decelerar la economía mediante inversiones rentables en capital fijo (aunque no necesariamente directamente útiles) y, por tanto, reconstruir un equilibrio en la economía (por ejemplo, entre producción y consumo), ni tampoco funcionan exclusivamente como manera de crear actividades especulativas que mantengan a corto plazo las capacidades financieras necesarias para mantener el nivel de ganancia, sino que las inversiones territoriales, en los momentos de mayor intensidad de flujo de capital hacia el capital fijo, colaboran en el alargamiento y/o ampliación del proceso de acumulación capitalista, creando condiciones territoriales favorables a las modificaciones de la economía más necesarias en cada momento de la etapa de acumulación.

Nuestro principal objetivo es establecer si cada uno de los tres flujos de capital hacia el territorio, que suceden en cada etapa de acumulación, tienen o no significado y contenido espacial distinto, según el momento de la etapa de acumulación en que tengan lugar.

Existe alguna evidencia de que las inversiones en infraestructuras urbanas

presentan características y roles espaciales distintos, dependiendo de la utilización que hace de la ciudad (aspecto concreto del espacio) el capital.

Gómez-Ordóñez y Solá-Morales (1977) han explicado el papel que las inversiones en infraestructuras han jugado en Barcelona entre 1840 y 1975. Consideran cuatro usos de la ciudad de Barcelona, usos que, según indican, pueden muy bien ser generalizados para ciudades similares. Dichos usos son: formación de valor y consolidación de plusvalías, explotación y reproducción del trabajo, concentración y dominación mediante el intercambio y el consumo, y circulación y acumulación de capital.

Como conclusión de su análisis, Gómez-Ordóñez y Solá-Morales definen cuatro tipos de inversiones coincidentes con distintos períodos temprales. El primer tipo de inversión sucede entre 1840 y 1910; es definido como COLONIZACIÓN y responde al uso de la ciudad para la formación de valor y consolidación de la plusvalía. Durante este período se crean los primeros ferrocarriles y servicios públicos, los cuales introducen nuevas tecnologías y preparan la ciudad para ser capaz de soportar un fuerte proceso de crecimiento de tipo distinto. Estas inversiones se llevaron a cabo por un número reducido de grupos económicos que se aseguraron, mediante procedimientos administrativos, la apropiación de los beneficios del crecimiento que se había capacitado en la ciudad.

El segundo tipo de inversiones sucede entre 1910 y 1935; es definido como PROMOCION y responde al uso de la ciudad para la formación de valor y consolidación de la plusvalía y para la explotación y reproducción de la fuerza de trabajo. Consistieron en inversiones más directas en crecimiento urbano, continuando el tipo de crecimiento que fue capacitado por el primer tipo de inversión. Este segundo tipo de inversiones se realizaron por un número muy superior de grupos económicos y consistieron en adiciones a redes existentes de infraestructuras y de urbanización.

El tercer tipo de inversiones sucede entre 1940 y 1965; se define como SUBSISTENCIA y no responde de manera clara a ninguno de los cuatro usos de la ciudad. Constituyen alargamientos de las redes infraestructurales existentes, realizadas por el sector público y el privado, que permiten la continuación del crecimiento de la ciudad, pero generando el deterioro del nivel de servicio que las infraestructuras ofrecían a la ciudad globalmente.

Por último, el cuarto tipo de inversión sucede entre 1965 y 1975; se define como EXPLOTACION, y responde al uso de la propia ciudad como producto para la circulación y acumulación de capital. Constituyen inversiones en elementos para los que la fase anterior dejó una demanda sin cubrir (un déficit), realizadas por un número reducido de grupos económicos con apoyo financiero del sector público y mediante concesiones administrativas. Sin embargo, dichas inversiones, aunque justificadas por la existencia de una demanda social, no siempre respondían a dicha demanda, sino que su objetivo era exclusivamente encontrar elementos urbanos en los que obtener una ganancia al producirlos.

El estudio anterior aporta una importante evidencia sobre el distinto papel que tienen las inversiones en infraestructuras en distintos momentos de cada etapa de acumulación, y de él y de lo indicado anteriormente se pueden inferir las siguientes conclusiones e hipótesis.

La inversión de tipo EXPLOTACION ha tenido lugar en torno al punto álgido de la economía y al comienzo del estancamiento de la economía. Las inversiones de tipo SUBSISTENCIA y PROMOCION han tenido lugar durante fases expansivas

de la economía. La de tipo COLONIAL ha sido caracterizada para un período excesivamente amplio para ser considerado parte de una etapa de acumulación; hay diversos autores que indican que el período calificado de COLONIAL (1840-1910) es un período de inversiones en infraestructuras que tiene varias partes con características distintas.

Nuestra hipótesis, refrendada por el análisis de las inversiones en infraestructuras en los USA entre 1790 y 1980 (Ureña, 1983, apartados 5.1 al 5.4), es que, en primer lugar, y en torno al momento de cambio de etapa de acumulación, quizá un poco anterior a él, sucede un flujo de inversión de tipo COLONIAL con la introducción de nuevas tecnologías en el territorio, inversiones que desempeñarán un papel central en la ordenación del territorio de la próxima etapa de acumulación y en los propios procesos de acumulación; se trata de inversiones selectivas espacialmente y que establecerán algún tipo de polarización en el territorio.

En segundo lugar, en torno al centro de la etapa de acumulación, tendrá lugar un flujo de inversión territorial de tipo PROMOCION O SUBSISTENCIA, en paralelo con la necesidad de la economía de preparar nuevas zonas periféricas del territorio para acoger nuevas inversiones y la ampliación del mercado.

En tercer lugar, en torno a los últimos momentos antes de la crisis más profunda de la etapa de acumulación, sucederá un flujo de inversión territorial de tipo EXPLOTACION, paralelamente al agotamiento de los mecanismos de acumulación de la etapa, y, como último recurso, para obtener ganancia.

BIBLIOGRAFIA

- CASTELLS, M. (1980): *The Economic Crisis and American Society*, Princeton University Press.
- GÓMEZ-ORDÓÑEZ, J. L., y SOLA-MORALES, M. (1977): «Crecimiento Urbano como Inversión en Capital Fijo. El caso de Barcelona», *Ciudad y Territorio*, n. 2, págs. 53-62.
- GRAHAM, A. K., y SENGE, P. M. (1980): «A Long-wave Hypothesis of Innovation», *Technological Forecasting and Social Change*, vol. 17, págs. 283-311.
- HARVEY, D. (1978): «The Urban Process under Capitalism», *International Journal of Urban and Regional Research*, vol. 2, n. 2, págs. 101-31.
- HARVEY, D. (1982): *The Limits of Capitalism*, Chicago University Press.
- ISARD, W. (1942): «A Neglected Cycle: The Transportation-Building Cycle», *The Review of Economic Statistics*, vol. XXIV, n. 4, págs. 149-158.
- MANDEL, E. (1980): *Long Waves of Capitalist Development*, Cambridge University Press.
- MARKUSEN, A. (1983): «Profit Cycles, Oligopoly and Regional Transformation», *I.U.R.D.*, University of California-Berkeley.
- MESCH, G. (1979): *Stalemate in Technology. Innovations Overcome the Depression*, Ballinger Press.
- SAXENIAN, A. L. (1981): «Silicon Chips and Spatial Structure», *I.U.R.D.*, University of California-Berkeley.
- UREÑA, J. M. (1983): «Infrastructure Investments and Spatial Structure of Accumulation», *I.U.R.D.*, University of California-Berkeley.

La reconversión del sector naval y la Bahía de Cádiz: impacto y medidas de promoción

por José Ruiz Navarro

INTRODUCCION*

La especialización industrial en el período de desarrollo convirtió a la provincia de Cádiz en una de las escasas zonas semi-industrializadas de Andalucía, junto con Sevilla y Huelva. Los sectores en expansión que se asentaron en la Bahía de Cádiz —Construcción y Reparación Naval— y en la de Algeciras —Petroquímica— no lograron, sin embargo, situar a la industria gaditana, a finales de 1973, en los niveles medios nacionales de industrialización. La industria aportaba un 27,7 por 100 al VAB gaditano y un 22,2 por 100 del empleo en el año de la crisis, mientras que en España alcanzaba una media del 31,9 por 100 en VAB y un 26,6 por 100 del empleo total.

Posteriormente, y sobre todo a partir de 1975, los dos sectores antes citados experimentan un retroceso que se hace más evidente en el naval. Las repercusiones de la crisis industrial se traduce en una mayor vulnerabilidad de Cádiz. En efecto, mientras que en España y Andalucía, a finales de 1981, el VAB industrial crece con respecto a 1973 en 1,4 y 1,5 puntos, en Cádiz disminuye 2,8. La evolución del empleo industrial es similar: en Andalucía baja un 21 por 100, el porcentaje medio nacional desciende en 15 y en Cádiz se pierde un 23 por 100.

El sector de «Transformados Metálicos» —prácticamente coincidente con el subsector naval— era en 1981 el primer sector industrial gaditano, por orden de importancia en VAB (el 28 por 100 del total industrial) y en empleo (el 38 por 100 del total industrial).

La alta sensibilidad del Subsector Metálico a la crisis, detectada en otros trabajos de investigación¹, la dependencia industrial de la Bahía de Cádiz de sus astilleros, la fuerte tasa de paro (21,62) de la zona, junto con la baja tasa de actividad de la población (29,14) y su bajo nivel de renta per cápita (provincia número 37), configuran un marco muy preocupante ante la reconversión del sector naval.

* Para un mayor análisis de la economía gaditana, puede consultarse: «Estudio Económico de la Provincia de Cádiz». Diputación, 1983; dirigido por Juan Ramón Cuadrado Roura; coautores: Joaquín Auriolas, José R. Repeto y José Ruiz Navarro.

¹ ICE, mayo 1984, «Perfil industrial de las regiones españolas: de la especialización a la crisis». TOMAS MANCHA NAVARRO, *Economía Industrial*, julio/agosto 1984, «La Estructura Industrial de Andalucía: una aproximación».

Estas «sombras» contrastan con las potencialidades de la Bahía de Cádiz: su ventaja de localización cara a la cuenca mediterránea, proyecto de enlace fijo por el Estrecho de Gibraltar con Africa y mercados hispanoamericanos, su infraestructura —una de las pocas zonas andaluzas con autopista, aeropuertos, amplia dotación portuaria con Zona Franca y comunicaciones férreas— y la cercanía de inputs primarios —agrícolas y pesqueros— susceptibles de transformaciones industriales.

1. EMPLEO INDUSTRIAL DE LA BAHIA DE CADIZ

Los municipios de Cádiz, Chiclana de la Frontera, el Puerto de Santa María, Puerto Real y San Fernando, engloban una población de 345 000 personas. Más del

CUADRO 1
PRODUCCION DE LA PROVINCIA DE CADIZ
(en millones de pesetas de 1973)

SECTORES	1973	1981	Tasa de crecimiento del V.A.B. - t _{ij}
1. AGRICOLA PESQUERO	12.069	11.045	-0,08
1.1. Agricultura	8.445	7.863	-0,07
1.2. Pesca	3.624	3.182	-0,12
2. INDUSTRIA	21.916	21.306	-0,03
2.1. Minería	134	2.655	18,81
2.2. Agua, gas y electricidad	1.219	2.576	1,11
2.3. Industrias fabriles	20.563	16.075	-0,22
2.3.1. Alimentación, bebidas, tabaco	5.693	5.225	-0,08
2.3.2. Textiles	90	94	0,04
2.3.3. Cuero, calzado, confección	1.476	776	-0,47
2.3.4. Madera y corcho	1.092	497	-0,54
2.3.5. Papel, prensa	901	1.228	0,36
2.3.6. Industrias químicas	1.913	1.238	-0,35
2.3.7. Cerámica, vidrio	976	700	-0,28
2.3.8. Industrias metálicas	8.422	6.317	-0,25
3. CONSTRUCCION	5.964	7.475	0,25
4. COMERCIO Y SERVICIOS	39.066	52.324	0,34
4.1. Transportes y comunicaciones ...	5.105	5.704	0,12
4.2. Comercio	9.113	10.550	0,16
4.3. Ahorro, banca y seguros	1.576	3.057	0,94
4.4. Propiedad de viviendas	4.579	4.547	-0,01
4.5. Administración Pública y Defensa.	6.271	9.854	0,57
4.6. Servicios diversos	12.422	18.612	0,50
TOTALES	79.015	92.150	0,17

FUENTE: Elaboración propia partiendo de: "Renta Nacional de España y su distribución provincial". Banco de Bilbao.

CUADRO 2
TABLA DE DESARROLLO PROVINCIAL

PROVINCIAS	Renta "Per cápita"	Lugar en Producción total	Lugar en R.F.D. "Per cápita"	Densidad de Población	Tasa de actividad	Crecimiento de la Población 1979-81	% de la Producción industrial en el P.I.M.
Cádiz	293.875	14	37	134,1	29,14	2,50	30,8
Coruña (La) ...	341.825	8	22	139,0	32,40	1,38	29,9
Pontevedra	342.465	13	19	197,7	41,87	2,21	33,0
Vizcaya	438.694	4	15	537,3	37,13	1,74	43,5
Sevilla	307.578	6	27	105,9	27,83	2,96	28,0
Madrid	571.929	1	4	588,2	34,41	3,59	25,9
Barcelona	520.931	2	2	599,3	38,18	2,56	40,3
ESPAÑA	397.365	—	—	74,7	34,22	2,15	33,5

FUENTE: "Renta Nacional de España 1981 y su distribución provincial". Banco de Bilbao.

35 por 100 de la población provincial se concentran en torno al espacio geográfico de la Bahía, que, junto a una historia común y unas actividades económicas compartidas, le confieren unidad e identidad. A la importante ventaja cualitativa de un asentamiento polinuclear de la población, descentralizado, se une el factor cuantitativo de estar entre las diez primeras aglomeraciones metropolitanas de España.

La población activa de la zona representaba (en 1981) una tasa de actividad del 29,87, muy similar a la media provincial (29,14), muy por debajo de la media nacional (34,22) y mucho más alejada de otras provincias y zonas industrializadas del país. El 38 por 100 de esta población se concentra en el sector industrial (excluida la construcción) y representa el 81,6 por 100 de toda la población activa industrial de la provincia de Cádiz.

Los principales establecimientos industriales se localizan en Cádiz, Puerto Real y San Fernando, pertenecen al sub-sector naval y son los tres grandes astilleros de la Bahía. Otros centros industriales de la ribera son la Fábrica de San Carlos, Construcciones Aeronáuticas, General Motors, Osborne, Terry y todos los pequeños talleres auxiliares del sector naval.

CUADRO 3
EFECTOS DE LA RECONVERSIÓN INDUSTRIAL SOBRE EL EMPLEO

	Número de Empleos en Industrias Fabriles (a)	Pérdidas de Empleo (b)	% (b)/(a)
CADIZ	44.763	1.180 (1)	2,64
ANDALUCIA	248.930	3.816	1,53
ESPAÑA	2.857.180	65.154	2,28

(1) Excedentes Brutos del Plan Subsectorial de Grandes Astilleros, hasta 1986.

FUENTE: Elaboración propia partiendo de:

a) "Renta Nacional de España y su distribución provincial 1981". Banco de Bilbao.

b) "Libro Blanco de la Reindustrialización", pág. 56. MINER (1983).

Los efectos directos sobre el empleo que ejercen los tres grandes astilleros (plantillas residentes en otras localidades) llegan hasta municipios como Alcalá de los Gazules, Benalup de Sidonia, Paterna de la Rivera, Rota, Sanlúcar de Barrameda, Vejer.

Desde 1975 hasta 1981 se perdieron 4 000 puestos de trabajo en el subsector naval de la Bahía. Fundamentalmente jubilaciones, bajas incentivadas, bajas por declaraciones de incapacidad, en el entorno de las grandes empresas, y regulaciones de plantillas, cierres y medidas similares en las industrias auxiliares.

A partir de 1982 el deterioro del empleo en el subsector naval persiste. En el intervalo 1982 al 31 de julio de 1984 las pérdidas de empleo ascienden a 1 740, acelerándose la tendencia en los últimos meses, pues, si se destruían 40,5 puestos de trabajo por mes desde el 1 de enero del 82 al 1 de enero del 84, desde esta fecha al 31 de julio el descenso medio mensual se elevó a 109,7. En la actualidad el paro registrado asciende a 1 718 personas (mayo 1984).

Todo esto indica que el fuerte declive de la industria naval en la Bahía, la paralización de nuevas construcciones, el arrastre que produce en los talleres e industrias del entorno y el efecto inducido que provoca en una región con unos índices de desarrollo mucho más bajo que la media nacional, pueden tener consecuencias irreversibles.

2. IMPACTO DE LA RECONVERSION NAVAL

El Plan Subsectorial de Grandes Astilleros establece en 1 180 personas los excedentes brutos en las dos factorías de la Bahía (Puerto Real y Cádiz), sobre sus plantillas al 31-12-83.

Tomando estos datos de excedentes brutos (1 180 personas), que, en definitiva, son los puestos de trabajo que se amortizan —independientemente del trato dado a los mismos (FPE prorrogable a los mayores de 55 años)—, es preciso realizar las siguientes consideraciones:

— La pérdida de empleo en Cádiz representa el 2,5 por 100 del empleo provincial industrial. Se sitúa entre los porcentajes de Astano en Ferrol (La Coruña) y el de Olaveaga y Sestao en Bilbao (Vizcaya). Ver cuadro núm. 4.

— Teniendo en cuenta la baja tasa de actividad de la población de Cádiz, el dato anterior se agrava. Se pasa de una dependencia provincial de 4 habitantes por persona empleada (un 27 por 100 por encima de la media nacional) a 4,02 (un 28 por 100 sobre la media). Este índice, que influye notablemente en la renta regional, alcanza —de entre todas las zonas afectadas por la reconversión naval— su valor máximo en Cádiz. Se pone de manifiesto el escaso desarrollo relativo de la región y la hipoteca que la baja tasa de actividad supone para un despegue futuro, situación que empeora con la pérdida de empleo del sector naval.

— Un tercer dato que agrava la situación relativa de la Bahía en su nivel de desempleo, muy superior a los niveles de otras áreas del Estado, con tendencia a empeorar por la superior tasa de crecimiento vegetativo de la población.

— Por último, es muy importante destacar que en Cádiz la reconversión naval actúa sobre la provincia número 37 en «Renta Familiar Disponible, per cápita», la más pobre de todas las zonas afectadas, y un 26 por 100 por debajo de la Renta «per cápita» media española. Un indicador más de esta pobreza lo da el volumen de

CUADRO 4

IMPACTO DE LA RECONVERSIÓN DEL SECTOR NAVAL (PONDERANDO EL EMPLEO, TASA DE ACTIVIDAD Y PARO)

Zonas afectadas	(1) Pérdidas de Empleo G. Astilleros	(2) % sobre empleo provincial industrial	(3) Habitantes por persona empleada	(4) Habitantes por persona empleada	(5) Tasa de paro registrado Mayo 1984		
Ferrol (La Coruña) .	3.489	5,3	3,13	99	3,16	100	15,57
Bilbao (Vizcaya)....	3.416	2,2	3,23	102	3,26	103	17,81
Cádiz	1.180	2,5	4,00	127	4,02	128	21,62
Sevilla	281	0,4	3,91	124	3,91	124	36,01
Madrid	(67)	—	3,08	98	3,08	98	16,43
ESPAÑA	8.299	0,27	3,15	100	3,15	100	18,20

FUENTES Y NOTAS:

- (1) Plan Subsectorial Grandes Astilleros - Excedentes Brutos.
- (2) Porcentaje de la columna 1 sobre empleo provincial industrial según Renta Nacional de España, 1981. Banco de Bilbao.
- (3) Elaboración propia en base a Renta Nacional de España, 1981. Banco de Bilbao.
- (4) Estimación tras salida de excedentes.
- (5) INEM.

depósitos bancarios por habitantes (al 31 de marzo de 1984), un 48,82 por 100 de la media nacional y muy alejado por debajo del de otras zonas en reconversión.

A pesar del negro panorama que para la región en estudio supone las consideraciones anteriores, éstas pueden ser aún más graves para Cádiz. No se contemplan: la posible reducción de plantilla del astillero de la Empresa Nacional Bazán en San Fernando, ni la situación por la que atraviesan otros dos establecimientos industriales gaditanos, como CASA y San Carlos. Y mención aparte merece la industria uxiliar de los astilleros, tanto interna como externa, que están viendo reducida su capacidad y plantillas ante la atonía actual de los astilleros.

3. MEDIDAS DE PROMOCION EN LA BAHIA DE CADIZ²

El proceso de reconversión industrial, atendiendo a su etimología, implica dos movimientos de signos opuestos: uno, el ajuste negativo o de reducción de capacidades productivas, de «destrucción» controlada; otro, de «creación» de actividades competitivas, de nuevas inversiones en sectores o productos con futuro, actuaciones que conllevan cierta «utopía controlada».

A mi entender, en este segundo proceso de promoción de «nuevas actividades», es preciso un cierto apego al terreno, un plantemiento cercano a la economía real, a las posibilidades endógenas locales, que hacen que el proceso de promoción deba tener suficientes dosis, para su éxito, de planteamiento regional. Además de la necesaria política sectorial, se necesita la identificación de necesidades y recursos ociosos geográficamente, que, gracias a la aplicación de las nuevas tecnologías y a la

² Las ideas que se exponen a continuación están entresacadas de un trabajo más extenso en realización, por el autor de esta comunicación, sobre la Bahía de Cádiz.

descentralización de la información y gestión, originen «nuevas actividades» estables bajo una óptica de economía abierta.

El marco de reconversión industrial, donde la «reindustrialización» todavía está en fase de arranque en el sector público o se le confía a las fuerzas del mercado, puede tener más posibilidades de éxito si se compagina con una óptica regionalista; máxime cuando las nuevas tecnologías han puesto en solfa, en algunos procesos industriales, conceptos como las economías de aglomeración y de escala³.

Bajo esta perspectiva, sujeto a las limitaciones de tiempo, pueden esbozarse unas líneas de actuación «reindustrializadora» o «recuperadora» de recursos en la Bahía de Cádiz. La actuación pública debería centrarse en:

- a) Determinar un «Horizonte de inversiones» en la zona
- b) Dar a conocer los «recursos existentes» en ella

a) Determinación de un «Horizonte de inversiones»

Debe cumplir con tres fines: el primero, de ordenamiento de las necesidades e ilusiones de la población, de una forma planeada en el tiempo; el segundo, de información, para que las iniciativas locales puedan ajustar su posible participación a los proyectos que se originen —las PYMES necesitan de una cierta orientación y clarificación de los mercados—, y el tercero, para atraer inversores del exterior de la región, para hacer campaña de captación de promotores que encajen con las necesidades de la región, señalándoles qué se va a demandar y en qué condiciones (tanto normativas como estructurales), y no limitarse a ofrecerles únicamente subvenciones y desgravaciones fiscales.

Los productos o gamas de productos que configurarán este «horizonte de inversiones» en la Bahía de Cádiz se relacionan con:

- Modernización de la flota pesquera (utilización de cascos de plástico)
- Renovación de equipos y artes de pesca (nuevas tecnologías)
- Equipos de seguridad y contra-incendio
- Tratamiento de los productos primarios de la región (riqueza piscícola y agrícola de la provincia):
 - Industria del frío
 - Conservas
 - Envasado y comercialización de agricultura extra-temprana
- Mecanización del campo
- Química fina
- Actuaciones en el sector terciario:
 - «Proyectos de ocio»: Puerto Sherry o Parques Urbanos
 - «Servicios y actividades relacionadas con el ocio»: fabricación de tablas de navegación a vela, embarcaciones deportivas, motores fuera borda, etc
- Infraestructuras:
 - Planes de Ordenación Urbana
 - Plan del Puerto de la Bahía de Cádiz

³ ICE, mayo 1984. J. R. CUADRADO, «Crisis Económica y desequilibrios regionales. El desafío de los cambios tecnológicos».

- Planes Provinciales
- Enlace fijo Europa-Africa
- Servicios sociales y ecología:
 - Potenciación I + D en Universidad - Industria («Facultad del mar»)
 - Medio ambiente: reciclaje de residuos urbanos (Plan piloto en Cádiz), descontaminación fluvial (Guadalete) y marítima, potabilización del agua (ósmosis inversa)
 - Repoblación costera (vigilar pesca de inmaduro)
 - Embellecimiento del medio

La realización de este «Horizonte de inversiones» va a significar —sobre todo en sus dos últimos apartados de «infraestructura» y «servicios sociales y ecología»— un importante reto: el de «producir condiciones de producción». Una eficaz política de promoción debe basarse más que en ofrecer medidas de fomento duras (subvenciones, créditos preferentes, etc.), en convencer de las ventajas del entorno de localización industrial. La segunda línea de actuación debe ser:

b) Dar a conocer los «recursos existentes» en la Bahía de Cádiz

O lo que es lo mismo, los puntos fuertes de la zona. Estos se basan en cuatro tipos de ventajas relativas:

- Geoestratégicas y climáticas
- Socioculturales (históricas y cierta tradición industrial)
- Recursos primarios de la región: agrícolas y pesqueros
- Tradición marinera y comercial

Estas ventajas relativas originan una serie de «puntos fuertes» de la Bahía de Cádiz en el contexto nacional e internacional, que se enumeran rápidamente:

1. El alto potencial de desarrollo comercial de la cuenca mediterránea (más de 300 millones de habitantes).
2. La importancia de los puertos gaditanos y sus posibilidades con respecto a zonas de influencias como Sudamérica y países norte-africanos.
3. La posible identificación de Cádiz como «Puerta» en el Sur de la CEE. Conexión del tráfico mar-mar y tierra-mar de la CEE con terceros países.
4. La importancia geoestratégica del Estrecho de Gibraltar: las posibilidades de impacto fuertemente positivo para toda Andalucía, que supondría una conexión fija (túnel o puente): la desviación del eje industrial-comercial europeo cuenca del Rin-Marsella, hacia el interior de la península Ibérica y hacia el Sur.
5. Nexos de unión de la Bahía de Cádiz con el interior: red de comunicaciones (ferrocarril, autopista, aeropuerto).
Todos estos puntos, si se saben mostrar con convencimiento y con receptividad, harán que Cádiz aparezca como un lugar atrayente para la industria ligada a la comercialización internacional y en la que los costes de transporte tengan especial incidencia. A ellos hay que añadirles:
6. La abundancia de Suelo Industrial urbanizado y con servicios industriales básicos.
7. Reclamo de ciertas empresas industriales de importancia situadas en la zona (la multinacional GM, AESA, Dragados Off-Shore, CASA, Navalips...).

Tradición industrial y sector terciario suficientemente desarrollado para atender las necesidades de los «servicios a empresas».

8. Alto potencial de desarrollo industrial del campo andaluz. Mecanización y transformación.

CUADRO 5
SUELO INDUSTRIAL EN LA BAHIA DE CADIZ

La oferta de suelo industrial se refiere a la superficie actual disponible (no vendida). Sus condiciones de ventas (precio y plazos de pago) difieren según la localización y superficie de las parcelas.

Municipios	M ² urbanizados (*)	Propiedad
CADIZ.—Zona Franca	50.000	Consortio Z.F.
PUERTO REAL.—Unidad Ingrada 5	29.000	Municipal
Polígono Río San Pedro	300.000	SEPES
SAN FERNANDO.—Polígono Tres Caminos ...	150.000	Privada
PUERTO SANTA MARIA	250.000	Privada/Municipal
Polígono Puerto	45.000	Junta del Puerto
TOTAL URBANIZADO	824.000	

(*) Dotado de viales, acometida industrial de energía eléctrica, agua y teléfono.

Municipios	M ² sin urbanizar	Propiedad
PUERTO REAL.—Polígono 8-C	17.000	Municipal
Bajo de la Cabezuela	1.250.000	MOPU
TOTAL SIN URBANIZAR	1.267.000	
TOTAL SUELO INDUSTRIAL DISPONIBLE (M²)		
Cádiz	50.000	
Puerto Real	1.596.000	
San Fernando	150.000	
Puerto Santa María	295.000	
TOTAL BAHIA	2.091.000	

FUENTE: Elaboración propia.

Efectos territoriales de la reconversión industrial. Aproximación a la realidad de Cantabria

por Pedro Gómez Portilla

INTRODUCCION

Los procesos económicos iniciados en la década de los setenta, con el aumento de los precios del petróleo y la subsiguiente crisis de las materias primas y la energía, han conducido a un declive económico cuya nota dominante es la crisis de la estructura productiva industrial. En el marco de esta crisis el capital ya no puede seguir obteniendo beneficios de la intensificación de la mano de obra y se ve forzado a establecer una reorganización productiva, incrementando la productividad mediante nuevas tecnologías y sectores de actividad. Esto es lo que está en la base de la reconversión industrial.

Las políticas de reconversión industrial, dirigidas al ajuste gradual de la estructura industrial, comenzaron inmediatamente después de la crisis en los países europeos más industrializados y con una mayor dinámica, y sectores como la construcción naval o la siderurgia realizan ya en 1974 y 1975 los ajustes oportunos. Sin embargo, en España, salvo casos muy concretos, el proceso de ajuste no se realiza hasta 1980, que es la fecha clave de la instrumentación de nuevas políticas. El Decreto Ley 9/1981, de 5 de junio, ratificado en la Ley 21/1982, expresa el inicio de la Reconversión Industrial como política del Ministerio de Industria en términos de actuación a nivel sectorial.

El proceso tiene especial incidencia en la estructura industrial e indirectamente en la estructura económica. La introducción de nuevas tecnologías tiene inmediata repercusión en el empleo, con desaparición de empleos en territorios concretos, incide en el declive de algunos sectores frente a otros con más futuro y en la renovación estructural de numerosas empresas, y es determinante en la apertura de un nuevo marco para las relaciones espaciales. La reconversión de sectores tradicionales y la implantación de nuevos sectores punta se puede considerar como la «cara» y la «cruz» de un mismo proceso que conlleva la definición de un nuevo contexto para las relaciones entre la industria y el territorio, la determinación de nuevos requerimientos locacionales y el planteamiento de nuevos impactos sobre la estructura territorial.

En este trabajo se contemplan ambos aspectos desde la perspectiva de una realidad concreta: el territorio de Cantabria, que es expresión tanto del proceso de

reestructuración industrial como de la gestación de diferentes efectos sobre el territorio de influencia.

CARACTERIZACION PRODUCTIVA, LOCALIZACION INDUSTRIAL Y RELACION CON EL MODELO TERRITORIAL

El contexto en que se desarrollan los diferentes procesos de reconversión productiva y territorial puede expresarse en cierta manera mediante algunos elementos significativos, como pueden ser la caracterización productiva (y más específicamente la industrial), la ubicación de la industria en el ámbito espacial de referencia y las relaciones establecidas con el modelo territorial.

La realidad de la estructura industrial de Cantabria muestra un relativo equilibrio a nivel global, sin que pueda hablarse de sectores que hayan adquirido una especial relevancia, y menos aún de manifiesta especialización sectorial, aunque existan algunos sectores que han alcanzado una mayor dimensión en relación con los demás. Es expresiva, asimismo, de un evidente estancamiento en los últimos veinte años, sin que haya podido aprovecharse en la medida previsible (por el desarrollo de períodos anteriores) la expansión que se produjo a nivel nacional. Estancamiento que ha desembocado ya en los últimos años en una desindustrialización más acelerada que la media nacional, con una tasa de crecimiento en torno al 19,5 por 100, que ha situado a la región en niveles bastante más bajos a los que alcanzaba en el comienzo de la crisis y, por supuesto, que los alcanzados en los años 50.

Una aproximación a la estructura actual es la que define el VAB, que queda reflejado en el siguiente cuadro:

	V.A.B. Cantabria/ V.A.B. España (%)	V.A.B. empleo Cantabria/ V.A.B. España (%)
1. Minería y Petróleo	2,16	80,46
2. Agua, Gas y Electricidad	0,85	62,12
3. Industrias Fabriles	1,68	100,20
4. Alimentación, Bebidas, Tabaco	1,65	87,10
5. Textiles	0,51	111,10
6. Cuero, vestido y calzado	0,44	92,07
7. Madera y Corcho	1,15	103,06
8. Papel y Artes Gráficas	0,94	115,55
9. Industrias Químicas	2,62	92,83
10. Cerámica, Vidrio y Cemento	1,45	113,17
11. Metálicas Básicas	3,74	86,80
12. Transformados Metálicos	1,84	94,18
13. Construcción	1,19	99,61
TOTAL INDUSTRIA	1,56	99,01

FUENTE: ASFIN, S. A.

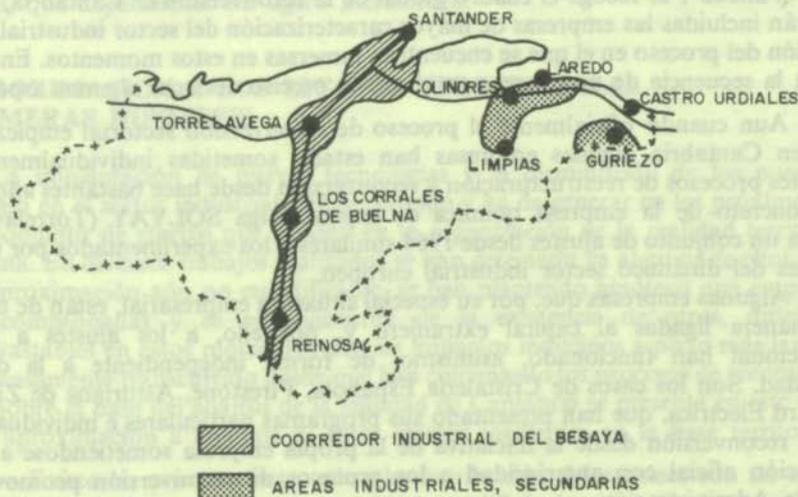
Las escasas diferencias mostradas a nivel sectorial se manifiestan con especial intensidad en el ámbito territorial. El proceso de industrialización de Cantabria no

ha sido homogéneo, sino que guarda una estrecha relación con el modelo territorial, destacando una distribución polarizada del espacio industrial en torno a áreas concretas, como el corredor industrial del Besaya (conjunto articulado de aglomeraciones urbano-industriales: Torrelavega, Los Corrales de Buelna, Reinosa), el entorno de la Bahía de Santander (Santander, Astillero, Maliaño...), el entorno de la Bahía de Santoña (Laredo-Colindres, Limpias) o el incipiente polo de la zona oriental (Guriezo, Castro...).

DISTRIBUCION ESPACIAL DEL EMPLEO

BAHIA DE SANTANDER.....	27,2% (1968)	40,1% (1978)
TORRELAVEGA-LOS CORRALES	33,5	29,5
REINOSA.....	6,5	8,0
BAHIA SANTOÑA.....		7,4
AREA ORIENTAL	33,3	6,8
RESTO REGION		8,2

LA UBICACION DEL ESPACIO INDUSTRIAL



Las tendencias detectadas en los años de mayor apogeo de la industrialización se han ido consolidando, expresándose ahora un grado de concentración cada vez más elevado (hasta los últimos procesos de reconversión industrial). Es un esquema de distribución del espacio industrial que se corresponde ampliamente con la estructura territorial de la región y concretamente con el modelo en «T» definido por una serie de elementos básicos que son las aglomeraciones urbano-industriales a las que se superponen los núcleos cabecera y núcleos turísticos de la comarca costera.

EL PROCESO DE RECONVERSON INDUSTRIAL

La necesidad de acometer un ajuste gradual de la estructura industrial, ante la manifiesta situación de desaceleración que ha presentado en los últimos años, confluye inmediatamente en el proceso general de Reversión Industrial, y numerosas empresas y sectores en crisis se acogen a las medidas de reversión propuestas en el Decreto-Ley de 1981, para conseguir, a través de una mejor instrumentación financiera, tecnológica, sociolaboral y de promoción, integrarse en el marco de una posible reindustrialización y, lo que es más acuciante, una necesaria reestructuración interna que posibilite su incorporación a la vía europea.

De los once sectores industriales considerados en los decretos y en la Ley de 1981 y posteriores, la mayor parte están representados en el proceso de reversión en Cantabria. Proceso que afecta, en general, a la mayor parte de las empresas de cierta envergadura, que de una u otra forma han de adaptarse a los nuevos requerimientos del proceso de estructuración tecnológico-industrial, pero que tiene especial significado en los sectores que por su mayor dimensión o coeficiente de especialización ocupan lugares preeminentes del entramado industrial.

- Sector Químico.
- Sector Naval.
- Siderurgia.

En el anexo 1 se recoge el cuadro global de la reversión en Cantabria, en el que están incluidas las empresas de mayor caracterización del sector industrial, con expresión del proceso en el que se encuentran inmersas en estos momentos. En él se adivina la secuencia de un proceso en el que es preciso destacar algunos aspectos:

1. Aun cuando oficialmente el proceso de reversión sectorial empieza en 1981, en Cantabria algunas empresas han estado sometidas individualmente a diferentes procesos de reestructuración y reversión desde hace bastantes años. El caso concreto de la empresa química de capital belga SOLVAY (Torrelavega) muestra un conjunto de ajustes desde 1964 similares a los experimentados por otras unidades del dinámico sector industrial europeo.

2. Algunas empresas que, por su especial situación empresarial, están de una u otra manera ligadas al capital extranjero y, por ello, a los ajustes a nivel internacional han funcionado, asimismo, de forma independiente a la de la globalidad. Son los casos de Cristalería Española, Firestone, Asturiana de Zinc o Standard Eléctrica, que han presentado sus programas particulares e individualizados de reversión desde la iniciativa de la propia empresa sometiéndose a una aprobación oficial con anterioridad a los procesos de reversión promovidos desde la Administración.

3. Con el Decreto-Ley de 1981 son bastantes las empresas y los sectores que se plantean la reversión: siderurgia (salvo ferroaleaciones y aceros especiales), los pequeños y medianos astilleros, los electrodomésticos de línea blanca y el sector textil.

4. A la ley de 1983 se acogen posteriormente los aceros especiales y las ferroaleaciones.

En el presente año el proceso ha alcanzado su fase más importante, con diferentes ajustes en período de consolidación (punto 1), con otros en plena

efervescencia, como el de construcción naval, el de electrodomésticos de línea blanca y el de menaje de amplia incidencia en el espectro regional, y esbozándose algunos menos significativos.

El primer impacto abiertamente manifestado por el proceso de reconversión es la reducción de empleo, de los puestos de trabajo existentes en el sector industrial, y puede decirse que, a expensas de una posible reindustrialización posterior, la reconversión industrial en Cantabria lleva aparejada una pérdida de 5.000 empleos durante el período 1981-1985 (cifra en la que coinciden Gobierno Regional, Sindicatos y Patronal).

La nueva configuración sectorial lleva implícita una reorganización espacial del empleo industrial, en relación directa con las pérdidas que se produzcan en cada aglomeración industrial y áreas de influencia. La zona más afectada en términos absolutos es el entorno Torrelavega-Los Corrales de Buelna, con una pérdida del 35,6 por 100 (1.773 empleos) del total regional, seguida del entorno de la Bahía de Santander, con un 34,8 por 100; la comarca de Reinosa, que es la más afectada, sin embargo, en el total de empleo zonal, con una pérdida del 19,2 por 100 de los empleos existentes, y, finalmente, el entorno oriental de la región, con una pérdida del 12,3 por 100 del total regional.

A nivel de sectores afectados los mayores impactos los sufre el sector de Metálicas Básicas, con una pérdida del 19,9 por 100 en relación al total de pérdidas, el de Transformados Metálicos, con un 15,8 por 100 (incluyendo la industria auxiliar del sector naval), y en menor medida, los demás, con la salvedad del sector textil, que experimenta un ligero incremento.

APROXIMACION A LOS EFECTOS TERRITORIALES. PRIMERAS HIPOTESIS

La implantación de nuevas tecnologías y la disminución de los puestos de trabajo en el sector industrial está generando y ha de generar en los próximos años un conjunto de efectos que inciden en la organización de la realidad territorial y urbana. En diversos trabajos realizados se han detectado ya algunos de ellos, a nivel de aproximación aún no cuantificable, se han planteado hipótesis que empiezan a ser comprobadas y se es consciente de la existencia de otros, difícilmente contrastables en estos momentos por ser impactos inducidos a plazo más largo que el escasamente transcurrido desde que han comenzado los procesos de reconversión.

Sobre la base del análisis de la realidad de Cantabria se presenta en este trabajo una aproximación a algunos de estos efectos incidentes en la base territorial.

— Existe un primer efecto sobre la distribución del empleo, con un trasvase significativo a otros sectores de actividad, modificándose las relaciones existentes hasta este momento en la oferta de empleo en los diferentes sectores. En Cantabria se ha mantenido un alto porcentaje de empleo primario (frente a otras regiones españolas) gracias al desarrollo de la agricultura a tiempo parcial, compatibilizada con el trabajo en la industria en el entorno de las aglomeraciones costeras. La pérdida de empleo en la industria está generando una reintegración circunstancial en el sector primario, aún poco relevante, pero con cierta incidencia en las áreas suburbanas y de influencia de los núcleos industriales.

— El trasvase de empleo más significativo es, sin embargo, al sector terciario, a un sector terciario que está sufriendo, por otro lado, los efectos de la crisis. Es

notoria en algunos de los núcleos estudiados (Astillero, Torrelavega...) la reinserción laboral de algunos de los empleos perdidos acometiendo iniciativas empresariales individuales (bares, pubs, comercios familiares...) o cooperativas interprofesionales (especialistas...).

— Por otro lado, existe además un trasvase espacial hacia el exterior, como consecuencia de las nuevas pautas de comportamiento de las industrias reconvertidas o de nueva instalación, pero sometidas a las innovaciones tecnológicas. Pautas de comportamiento que expresan la aparición de nuevas estrategias de localización espacial para los sectores punta, buscando nuevas localizaciones periféricas, la disminución en las necesidades espaciales y el cambio en la relación m^2 /empleo por la reconversión tecnológica y, como consecuencia de ello, una nueva organización del espacio industrial, con reducción del tamaño de las parcelas en los polígonos, disminución en las relocalizaciones, etc.

— La nueva organización espacial de la industria implica una reestructuración del espacio urbano que se expresa por una disminución en la presión sobre espacios suburbanos para uso industrial, una tendencia a la potenciación de polígonos no consolidados, pero con la urbanización realizada; una disminución de las atenciones infraestructurales para el desarrollo industrial, un mayor control sobre la compatibilización de residencia e industria ante las nuevas tecnologías, una mayor demanda de espacio terciario generalmente de escasa dimensión...

En definitiva, se está gestando un nuevo contexto para las relaciones industria-ciudad-territorio, que se consolidará en la medida en que se consolide la reconversión, reindustrialización previsible y, en general, reestructuración de las diferentes áreas industriales de Cantabria.

BIBLIOGRAFIA

- PLANQUE, Bernard: «Technologies nouvelles et reorganisation spatiale». Coloquio *La crise économique et l'espace*. Université de Paris I. Centre Economie Espace Environnement. Mayo 1983.
- UGT: *Qué es la Reconversión Industrial*. Madrid, 1983.
- ASFIN, S. A.: *Repercusiones de la Reconversión Industrial en Cantabria y propuestas de solución*. Santander, 1983.
- GÓMEZ MUÑOZ, R.: *Problemas de reconversión industrial a escala regional: la Economía Asturiana*. INTECSA. Madrid.
- AMBROSIO ORIZAOLA, E.: *Análisis estructural de la situación Económico-Industrial de Cantabria y determinación de las bases para el diseño de una política industrial*. Tesis Doctoral. Madrid, 1983.
- GÓMEZ PORTILLA, P.: *La formación del corredor industrial del Besaya. Relación e incidencia con el modelo territorial*. Universidad de Santander, 1984.
- POZUETA, J., y G. PORTILLA, P.: *Dinámica espacial de la industria en Torrelavega*. Torrelavega, 1981.

ANEXO
LA RECONVERSION DE LAS EMPRESAS

Empresa	Sector	Radicación Municipal	Observaciones
a) Zona Bahía de Santander			
ACERIA SA	Acero Común	Santander	Acogida a la Ley 81
A. ATLANTICO	Peg./Med. Astilleros	Santander	Acogida a la Ley 81
A. SANTANDER	Peg./Med. Astilleros	El Astillero	Acogida a la Ley 81
CORCHO	Elec. línea blanca	Camargo	Acogida a la Ley 81
E. NUCLEARES	Bienes equipo	Camargo	Pend. a la Ley 83
FYESA	Ferroaleaciones	Camargo	Pend. a la Ley 83
N. MONTAÑA O.	Acero Común	Santander	Acogida a la Ley 81
STANDARD E.	Telef./Informát.	Camargo	Plan oficial aprobado
b) Zona Torrelavega-Centro			
ASTURIANA DEL ZINC	Minería	Reocín	Plan oficial aprobado
CRISTALERIA ESPAÑOLA ..	Cerám. Vidr.	Vioño-Piél.	Reconversión propia
FIRESTONE	Quím. Caucho	P. San Miguel	Reconversión propia
FUNDIMOTOR	Automoción	Los Corrales	Reconversión propia
H. PORTOLIN	Textil	Molledo	Acogida a la Ley 81
LA TEXTIL SANTAND.	Textil	Cabezón Sal	Acogida a la Ley 81
MECOBUSA	Automoción	Los Corrales	Reconversión propia
N. MONTAÑA QUIJANO ..	Acero Común	Los Corrales	Acogida a la Ley 81
SNIACE	Textil-Quím.	Torrelavega	Acogida a la Ley 81
SOLVAY	Químicas	Barreda	Reconversión propia
c) Zona Reinosa-Sur			
CUETARA	Alimentación	Reinosa	Reconversión propia
FERRONOR	Ferroaleac.	Mataporquera	Pend. a la Ley 83
FORJAS Y ACEROS R.	A. Especiales	Reinosa	Pend. a la Ley 83
LAFARGA CASANOVA	Forja Pesada	Reinosa	Acogida a la Ley 81
WESTINGHOUSE	Bienes equipo	Reinosa	Plan oficial aprobado
d) Zona Laredo-Oriental			
CUNOSA	Cubert. menaje	Limpías	Reconversión propia
FEMSA	Electr.-Autom.	Treto	Acogida a la Ley 81
GURSA	Cubert. menaje	Guriezo	Reconversión propia

PRODUCCIÓN K.G. Tm.	113.000
VENTAS Tm.	113.531
VENTAS EXPORTACION. Tm.	113.000
INGRESOS (M.)	2854
COSTES (M.)	2624
RESULTADOS (M.)	230
EMPLEO	1.140

FUENTE: Ministerio de Industria.

Las aportaciones financieras del INI fueron insignificantes. La producción creció también en 1981. Se alcanzaron 1.376.174 Tm. de mineral bruto y 374.376 Tm. de S.O.

1. Datos, producidos final de la elaboración sobre actividad y servicios.
2. Por cambio de empresa, sólo figuran los datos más relevantes de producción y resultados de 1981 en algunas zonas. Las restantes derivadas de la empresa son de 1980 correspondiendo al cambio de año.

Un caso de reconversión industrial: la crisis de la empresa Potasas de Navarra

por José Luis Ibarrola Navaz

1. LA HISTORIA

La empresa Potasas de Navarra, S.A. (PdN, en adelante), se constituyó en el mes de abril de 1960, dentro del grupo del Instituto Nacional de Industria, para explotar el yacimiento de sales potásicas de la sierra de El Perdón (Navarra), con asentamiento empresarial en la localidad de Beriain, a ocho kilómetros de Pamplona. El objetivo inicial era producir hasta 200.000 Tm/año de K_2O^1 . Con vocación exportadora desde un principio, pronto obtuvo concesión en el más cercano puerto, el de Pasajes (Guipúzcoa), para el transporte al exterior de gran parte de la producción obtenida.

En el ejercicio de 1965 se ultimaron las obras e instalaciones necesarias para alcanzar aquella producción inicialmente establecida. Prácticamente quedaron finalizadas las instalaciones en el puerto de Pasajes. Algunos datos del ejercicio fueron²:

PRODUCCION MINERAL BRUTO, Tm.	606.164
PRODUCCION K_2O , Tm.	119.624
VENTAS, Tm.	119.931
VENTAS, EXPORTACION, Tm.	113.076
INGRESOS (M. ptas.).....	255,4
— COSTES (id.).....	253,6
= RESULTADOS (id.).....	1,8
EMPLEO.....	1.148

FUENTE: Memoria empresa.

Las aportaciones financieras del INI fueron incesantes. La producción continuaba en alza. Se alcanzaron 1.576.174 Tm. de mineral bruto y 374.371 Tm. de K_2O

¹ Potasa, producto final de la elaboración sobre silvinita y carnalita.

² Por razón de espacio, sólo daremos los datos más relevantes de producción y resultados de PdN en algunos años clave. Las relaciones financieras de la empresa con el INI merecerían un trabajo aparte.

en el año 1970, utilizando 1.937 trabajadores; pero, con la misma plantilla, 1.909.848 y 115.005 Tm., respectivamente, en 1975. Entre uno y otro año, la cuota de exportación pasó del 66 por 100 a la mitad; aun con las aportaciones del INI, este último año se saldó con 434,5 millones de ptas. de pérdidas.

2. LA CRISIS: SUS CAUSAS

La Memoria de la empresa para ese año 1975 ya mencionaba la necesidad de realizar cambios estructurales; el yacimiento estaba próximo a agotarse, la ley de mineral se empobrecía sin cesar... Se acentuaron las medidas de investigación para localizar nuevos yacimientos. La Memoria de 1980 era ya tensa y parca en cifras. Se daban 1.434,8 millones de pesetas en pérdidas; se mencionaba un deterioro empresarial (relaciones laborales, coste de la energía, cargas financieras...) en consecuencia y origen. Por entonces, PdN era la mayor empresa navarra por empleos³. En fin, el mes de febrero de 1983 vio anunciar por el ministro de Industria y Energía el cierre ese mismo año. Sólo una investigación con resultados positivos en zonas próximas a los yacimientos explotados determinaría la constitución de una nueva sociedad que recogiera elementos (capital y trabajo) de la existente.

Se vio, retrospectivamente, que la empresa resultaba de excesiva dimensión para el yacimiento. Se sostenían las ventas produciendo a pérdida en numerosos ejercicios. El detonante fue el progresivo empobrecimiento del mineral y la crisis energética de 1973, acto seguido; pronto, un incremento del coste de los recursos financieros. Simultáneos ya todos estos factores, se comprende la negativa del INI a realizar nuevas inversiones en PdN.

La orden de cierre afectaría entonces a 1.800 empleos directos, para los que no cabría pensar en una rápida recolocación simple en el mercado de trabajo: ese mes había 32.475 parados registrados en Navarra, diez mil más que diez meses atrás. A mayor abundamiento no se trata Navarra de una provincia especialmente minera; siéndolo industrial, este sector resultaba fuertemente tocado por la crisis.

La empresa elaboró el denominado *Plan de Mina Reducida*, presentándolo a finales de 1983. Se pretendía concentrar la explotación minera en las zonas más rentables, abandonando el resto, salvo que los más bajos costes en algunas zonas compensaran bajas productividades. Según el Plan, unos 450 empleos se perderían en 1984, y 123 el año siguiente. Se crearía un equipo de búsqueda de actividades alternativas para la creación de nuevos puestos de trabajo, dándose por nulas prácticamente las posibilidades de explotación de nuevos yacimientos.

Pronto se conocieron los resultados del ejercicio 1983; decrecían la producción y las productividades. Los precios no ocasionaron problemas de demanda. Pero las pérdidas fueron de 4.451,3 millones de pesetas, un 15 por 100 superiores a las del año precedente. Merecerá la pena acentuar en que las cargas financieras y amortizaciones de estos dos últimos años rozaban el 90 por 100 de la cifra de pérdidas global; el resto era atribuible a la propia explotación.

³ Según el Catálogo de la Industria Navarra-1982; Diputación Foral, Pamplona, 1982. En la publicación se dan 1.820 empleos. todas las demás cifras de número de trabajadores proceden directamente de la propia empresa, como, por otra parte, en general, los datos que ofrecemos.

3. CIERRE Y ALTERNATIVAS

En febrero de 1984 se firmó un acuerdo entre el INI, Potasas de Navarra y sus trabajadores, en el que todas las partes reconocen que, por el agotamiento del mineral actualmente explotado se impone la liquidación de la empresa PdN. A tal efecto, se aprueba el *Plan de Mina Reducida* (con pérdidas máximas de explotación de 297 y 245 millones de pesetas en 1984 y 1985). Se inician investigaciones para evaluar yacimientos próximos; de obtenerse resultados positivos, se constituiría una nueva sociedad para explotarlos, incorporando cierto número de trabajadores de PdN y recabándose ayuda de la Diputación Foral de Navarra para su creación. El INI fomentará la creación de nuevo empleo para los actuales trabajadores, ordenándose, además, a PdN por el INI la creación de un departamento específico al respecto, buscando sectores de futuro que sustituyan o adicione a la explotación minera, absorbiendo los excedentes de personal.

Esto, en síntesis. Para los 300 trabajadores que en la redacción final del Plan se afirmaba perderían sus puestos de trabajo, se instrumentalizarían bajas y jubilaciones anticipadas e incentivadas; jubilaciones según el inédito Estatuto de la Minería (éstas afectarían a unas 150 personas); declaraciones de incapacidad permanente..., la plantilla, en todo caso, quedaría vinculada a la actual empresa, PdN, como máximo hasta el último día de 1985 o a las nuevas iniciativas que surgieran. Esta fecha era la dada por el INI para el cierre definitivo.

Desde el momento de la firma, en abril de 1984, como hemos dicho, hasta el mes de agosto inclusive del mismo año se han producido 155 bajas de personal. El mayor bloque, 66 trabajadores, que pasaron en julio a la ampliación de la factoría que posee SEAT (también del grupo INI, lo que facilita la operación) en el polígono industrial de Landaben-Pamplona.

El resto de las disminuciones de personal por todos los demás motivos ha sido un goteo sin mayor efecto, pese a que la empresa incentiva con dos millones de pesetas el abandono/nueva contratación del empleo actual de PdN (convendrá añadir que pueden acumularse esas ayudas con las que ofrece, por ejemplo, la Diputación Foral de Navarra. Volveremos sobre esas ayudas). Con todo, la plantilla en agosto de 1984 era de 1.439 personas. Al parecer, ninguna de las actividades alternativas ha cristalizado en el momento de escribir estas líneas. Exponemos la siguiente clasificación de actividades en estudio, no detallando por brevedad todas las características.

A las anteriores se añaden otras (venta de maquinaria, reciclaje de la actual para su venta, taller de reparaciones de maquinaria, aprovechamiento de subproductos, alguna cesión de personal), que, con la venta de tecnología, un proyecto de fabricación de maquinaria de minas y lo que resulte de una línea de investigación aplicada, cierran por ahora el catálogo de alternativas.

En una primera aproximación se pueden observar algunas opciones «a la defensiva»: retorno al medio rural, venta de maquinaria; mientras que el grueso es de creación de nuevas empresas en sectores de primera o segunda línea de vanguardia y, en general, de corto número de empleo por unidad empresarial. Que siempre necesitan un esfuerzo de creación, y más en estos momentos de crisis.

Actividad	Aprovechamiento recursos de PdN	Objetivo
Granjas cunícolas	Terreno, empleo	20/25 unids.
Cultivo de champiñón....	Galerías, empleo	Cultivo, comercializ.
Explotación vacunos	Terrenos, empleo	Experiencia piloto
Invernaderos	Terrenos, galerías, empleo	Flores, hortofrutícola
Comercialización agraria .	Empleo	
Construcción	Empleo	Regadíos, en Plan Diputación Navarra
Industria	Terrenos, empleo	Fabricación mat. aux.
Canterías	Empleo	Mármoles y rocas
Planta RSU	Terrenos, empleo	Tratamiento RSU (basuras)
Construcción	Empleo	Minicentrales hidroeléct.
Industria	Terrenos, empleo	Fabricación mat. aux.
Industria	Terrenos, empleo	Fabricación mat. electr.
Industria	Terrenos, empleo	Fabricación mat. electr.
Industria	Terrenos, empleo	Química
Empresa de servicios	Empleo	Asesoramientos energéticos

4. ALGUNAS CONCLUSIONES

Las realizaciones, por el momento, están muy lejos de resolver el problema de recolocar de una forma u otra —o jubilar— a 1.439 empleados actuales de PdN, tanto más cuanto que en Navarra los parados actuales son más de veintidós veces esta cifra. A mayor abundamiento comienzan a alzarse críticas contra el hecho de que un ex-trabajador aporte al menos dos millones de pesetas a la empresa que le contrate, dejando en franca desventaja a otros aspirantes⁴, en tanto que aquéllos, con independencia de cotizaciones y prestaciones anteriores, reciben subsidios de desempleo íntegros (en algunos otros sectores, complementados) y, además, caso que lo deseen, se les gestiona la indemnización por despido (u otra) en los fondos de Promoción de Empleo⁵ para primar su recolocación. Hablamos no ya de PdN en concreto, sino de las empresas/sectores clasificadas como de reconversión. Por demás, esa política se facilita con cursos de reciclaje profesional.

Es cuestión compleja y desbordaría estas páginas analizar las diversas ayudas a la creación de empleo ofrecidas en España (influyendo edad y titulación, localizaciones, actividades..., datos además frecuentemente variables en el tiempo), pero el hilo argumental sigue en que no se pone el acento a una difícil reindustrialización, en general, y de PdN, en particular. Que los reflejos se están demostrando muy lentos, desde el año 1975, en especial, cuando se detectó la necesidad de realizar cambios fundamentales.

Y, finalmente, unas palabras sobre la cuestión regional que subyace en este asunto empresarial.

El Instituto Nacional de Industria (propietario de PdN, como hemos señalado) es un grupo empresarial fuertemente centralizado que, como instrumento de acción regional explícita utiliza las SODI (Sociedades de Desarrollo Industrial) sólo en

⁴ Ley 27/1984, de 26 de julio, sobre Reconversión y Reindustrialización, por ejemplo.

⁵ R.D. 335/1984, de 8 de febrero, y Ley 27/1984, citada.

regiones dadas como de bajo desarrollo. No existiendo una SODI en Navarra y negándose el INI a su creación, no aparece en la provincia afectada una política regional por parte del INI. Y ello pese a que en Navarra, además de nuestra comentada Potasas, se sitúan empresas directamente participadas por el grupo, o importantes factorías: casos de SEAT y de SKF (en Tudela, Navarra) —ambas en crisis, y que, adicionalmente, recibieron ayudas de la Diputación Foral—. La lista se podría alargar si constáramos empresas con participación indirecta del INI, varias de ellas también apoyadas por la Diputación Foral de Navarra. La situación general de todas ellas es delicada; el caso de PdN, extremo. La Diputación Foral, comprensiblemente, muestra renuencia a entremezclarse con tales empresas en crisis, bastándole con sostener al grupo SAFEL (Orbaiceta/Super-Ser); ofrecer genéricas ayudas a la inversión, y cuidarse de que su recientemente creada SODENA, Sociedad de Desarrollo de Navarra, acabe convertida en un hospital de empresas. Como elementos que bloquean la solución del asunto PdN —o, en el mejor de los casos, retrasan alguna solución—, tenemos, pues, esta incomunicación entre administraciones, que se superpone a la falta de acento en la reindustrialización y la lentitud de reflejos, de las que antes hablábamos.

INTRODUCCIÓN

La actividad industrial ha sido uno de los motores principales del crecimiento de las profundas transformaciones españolas que se suceden al ritmo de una revolución silenciosa. Estas se reflejan en la formación de una estructura espacial que se sitúa en el nivel jerárquico más elevado dentro del sistema urbano nacional y está en proceso de desarrollo de un área de influencia vascularizada y alta, que constituye ya indiscutiblemente un espacio fuertemente polarizado y dependiente.

A partir de 1973 las bases sobre las que se sustentaba el crecimiento económico se quebrante, poniendo fin a la fase expansiva desarrollada con carácter de "boom" en las décadas precedentes, haciendo surgir no sólo el modelo de desarrollo económico vigente, sino también el modelo territorial fuertemente polarizado y dependiente que le acompaña. De esa manera comienza el principio del fin de un modelo característico de los grandes aglomeraciones urbano-industriales y sus consecuencias: el de la doble crisis, una nueva configuración de estos lugares.

Si hasta 1973 el dinamismo de las metrópolis industriales y de aglomeraciones internas se explicaban por un hecho casi exclusivo —la actividad manufacturera— y los procesos de concentración, polarización espacial, interacción e integración, en la actualidad, y con la perspectiva de los next años de crisis permanente, las interpretaciones han de hacerse a partir de procesos de signo contrario a los de la etapa anterior.

El menor ritmo de crecimiento en la producción de bienes y servicios, la movilidad internacional del trabajo y la irracionalidad de muchos sectores, como la informática, robótica, telemática, biotecnología... constituyen ya a sí mismos cambios importantes. Destacan los que afectan a los procesos productivos, donde parece que aumentan las posibilidades de descentralización productiva, debido a algunas ventajas en la localización de las actividades industriales, que son: alta riqueza, dependiente de la distancia geográfica y más de igualdad de precios que otros costes laborales bajos u otras ventajas competitivas y, en tercer lugar, del mercado de trabajo, ya que el aumento de productividad se traduce en una importante destrucción de empleo.

En este contexto global, lo ocurrido en la región madrileña durante el último

Crisis industrial en las aglomeraciones urbanas españolas: el ejemplo de Madrid

por Consuelo del Canto Fresno

INTRODUCCION

La actividad industrial ha sido uno de los motores principales del crecimiento y de las profundas transformaciones españolas que ha conocido Madrid en las últimas décadas. Estas se reflejan en la formación de una aglomeración que se sitúa en el nivel jerárquico más elevado dentro del sistema urbano español y en el paralelo desarrollo de un área de influencia vinculado a ella, que configura en la actualidad un espacio fuertemente polarizado y dependiente.

A partir de 1973 las bases sobre las que se sustentaba el crecimiento comienzan a quebrarse, poniendo fin a la fase expansiva desarrollista que caracterizó a las dos décadas precedentes, haciendo crisis no sólo el modelo de crecimiento económico vigente, sino también el modelo territorial, fuertemente polarizado y desequilibrado que le acompañó. De esta manera comienza el principio del freno al dinamismo característico de las grandes aglomeraciones urbano-industriales y como consecuencia de la doble crisis, una nueva configuración de estos espacios.

Si hasta 1973 el dinamismo de las metrópolis industriales y su organización interna se explicaban por un hecho casi exclusivo —la actividad económica pujante y los procesos de concentración/polarización espacial inherentes a ella—, en la actualidad, y con la perspectiva de los once años de crisis transcurrida, las interpretaciones han de hacerse a partir de procesos de signo muy distinto al de la etapa anterior.

El menor ritmo de crecimiento en la producción de bienes y servicios, una nueva división internacional del trabajo y la introducción de nuevas tecnologías, como la informática, robótica, telemática, biotecnología..., comienzan ya a introducir cambios importantes. Destacan los que afectan a los procesos productivos, donde parece que aumentan las posibilidades de descentralización productiva, también se apuntan cambios en la localización de las actividades industriales, que, cada vez menos, dependerán de la distancia geográfica y más de aquellos lugares que ofrecen costes laborales bajos u otras ventajas comparativas y, en tercer lugar, del mercado de trabajo, ya que el aumento de productividad se traducirá en una importante destrucción de empleo.

En este contexto global, lo ocurrido en la región madrileña durante el último

decenio no ha supuesto ninguna excepción. La economía madrileña se ha visto afectada por la contratación general de la actividad productiva, especialmente en el caso de la construcción y del sector industrial, con una pérdida global de empleos apreciable ya desde 1974 y que se concreta en un incremento del paro total registrado desde las 64.000 personas en esta fecha a las 275.000 censadas según la «Encuesta de Población Activa» del INE, en diciembre de 1982, lo que supone una tasa regional del 16,45 por 100, ligeramente superior a la del conjunto español¹. Al mismo tiempo, la participación del sector secundario en PIB regional ha descendido en los últimos años en proporción inversa al aumento registrado por el sector servicios, desde el 32,5 por 100 en 1975 al 28 por 100 en 1981, lo que representa una importancia relativa bastante inferior a la que supone en el total español, cifrada en un 34,8 por 100 para ese año².

De acuerdo con los indicadores manejados, la crisis en Madrid se manifiesta fundamentalmente como crisis industrial, tanto por la pérdida de empleo en este sector como por la progresiva terciarización de la economía madrileña.

Ahora bien, frente a los indicadores que ponen de manifiesto la situación precaria de la región madrileña existen cifras que muestran una situación más optimista:

1º) La participación de Madrid respecto al empleo y a la producción industrial total en España ha aumentado de 1975 a 1981, situación que la reafirma como 2ª provincia y región industrial, superada sólo a poca distancia por la región catalana.

	1975	1981
% del empleo	12,4	12,5
% de la producción (V.A.B.)	13,2	13,9

FUENTE: Banco de Bilbao.

2º) En cuanto al VAB/empleo, que refleja la productividad respecto a la fuerza de trabajo:

	1975	1981
Madrid (pesetas)	512.000	1.535.000
España (pesetas)	478.000	1.378.000

FUENTE: Banco de Bilbao.

Esto supone multiplicar por 3,00 en Madrid y por 2,88 en España.

3º) El incremento en la participación respecto al total industrial en España ha sido particularmente significativo en ciertos sectores:

¹ CEIM, *Balance y perspectivas de la economía madrileña*, Madrid, 1982, pág. 20, y COMUNIDAD DE MADRID, *La actividad económica madrileña*, Madrid, Consejería de Ordenación del Territorio, 1983, pág. 126.

² COCIM, *La economía de Madrid en 1982*, Madrid, 1983, págs. 83-84.

SECTOR	1975		1981	
	Empleo/V.A.B. %		Empleo/V.A.B. %	
Papel y artes gráficas.....	21,8	20,1	23,6	23,3
Químicas.....	14,7	13,4	15,1	16,0
Transformados metálicos.....	15,6	16,9	16,4	16,3

FUENTE: Banco de Bilbao.

Todas estas cifras, que aparentemente parecen contradictorias, ponen de manifiesto la complejidad de la llamada crisis industrial madrileña y la necesidad de estudios pormenorizados que permitan abarcar tal complejidad.

Es necesario precisar cómo es la crisis madrileña, si ésta afecta a todas las actividades productivas por igual o si es selectiva y afecta con mayor gravedad a aquellas actividades y empresas con menor productividad y escasa capacidad competitiva. Si la destrucción de empleo en Madrid se asocia a una caída de la actividad, la producción y la demanda o a un aumento de la productividad asociada al cambio tecnológico y a unos mayores rendimientos de la población ocupada, en suma, si Madrid participa de la tendencia histórica que afecta a casi la totalidad de sectores productivos de la economía española, sustituyendo el factor trabajo por capital.

Con el fin de responder a alguna de estas cuestiones, aunque sea parcialmente y verificar los supuestos teóricos que enmarcan la crisis madrileña, el objeto de esta comunicación se centra en el análisis del dinamismo sectorial de la industria madrileña en la última década, 1973-1981, a partir de las inscripciones realizadas en el Registro Industrial del Ministerio de Industria y Energía. Pese a los retrasos con los que se presenta esta fuente (aún se están revisando los datos definitivos de las inscripciones de 1982) y a las posibles deficiencias que se le pueden imputar, el análisis de parte de sus contenidos: nº de empresas nuevas, ampliaciones, nº de empleos e inversión en miles de pesetas para 13 subsectores de actividad, contabilizado año a año para el periodo 1973/1981, ofrece ya una imagen de lo que ha sido el dinamismo industrial desde comienzos de la crisis.

No ha sido posible incluir otras informaciones que esclarecerían con gran precisión la dinámica industrial de los últimos años, como son el nº de empresas que anualmente causan baja, así como los traslados o ampliaciones fuera de la región. El Ministerio de Industria y Energía no tiene hasta la fecha confeccionado ningún censo fiable de bajas y el Ministerio de Economía y Hacienda destruye cada año el listado de bajas en la licencia fiscal del impuesto industrial, cuando han surtido el efecto oportuno, de manera que en la actualidad, salvando las dificultades de acceso y la dispersión de datos que caracteriza a esta última fuente, sólo se podrían contabilizar las bajas de la licencia fiscal del primer semestre de 1984.

Por todo esto, el listado de Inscripciones en el Registro Industrial se constituye por el momento en una de las pocas fuentes disponibles para medir la dinámica industrial de los últimos años en Madrid. Los resultados que se presentan en la comunicación se han tenido que ajustar más al material disponible que al más adecuado.

ANÁLISIS DE RESULTADOS

Los resultados obtenidos a partir de la elaboración de los datos del Ministerio de Industria y Energía, quedan reflejados en las tablas I y II, mostrando el nº de empresas nuevas, ampliaciones, volumen de inversión y nº de empleos creados por éstas, por sectores de actividad y por años para el período 1973-1981.

A la vista de los datos cabe destacar en cuanto a la evolución temporal la significación del año 1977 a lo largo de la crisis, como el más dinámico, tanto por la capacidad de generar empleo (el 17,4 por 100 del total) como inversión y nuevas empresas (15 por 100). A su vez, este año marca el descenso en el ritmo de actividad y los valores que en él se registran no se repiten en los años siguientes:

A lo largo de estos nueve años se crean 111.317 nuevos puestos de trabajo, casi por igual en ampliaciones y en empresas nuevas. La participación por sectores y por año es heterogénea, manifestando especial vitalidad algunos de los sectores de la industria madrileña.

En el dinamismo sectorial se diferencian distintos comportamientos, tanto en la capacidad de crear empleos como en el volumen de la inversión. Se pueden destacar dos tipos de sectores importantes en cuanto a la generación de empleo:

1. Sectores modernos intensivos en capital y con crecimiento importante en los últimos años: los transformados metálicos (el 41,73 por 100 de todo el empleo) y el químico (6,09 por 100).
2. Sectores muy intensivos en trabajo, tecnológicamente menos desarrollados, pero que han generado un nº de empleos importante: Confección (9,16 por 100), Artes Gráficas (9,29 por 100), Carpintería y Muebles (8,60 por 100), productos alimenticios (3,87 por 100).

En la inversión se observan grandes contrastes, destacando el sector químico, con el 15,21 por 100 de toda la inversión, y el cuero y las industrias textiles en el escalón inferior.

En la relación inversión/empleo se observa la tendencia a sustituir trabajo por capital, de manera que no se correlaciona un mayor volumen de inversión con un paralelo crecimiento de puestos de trabajo; por el contrario, «el aumento de la productividad, debido tanto al cambio tecnológico como a los mayores rendimientos de la población ocupada, es la causa básica de la destrucción de empleo en Madrid»³.

La estructura empresarial de la industria madrileña queda reflejada en el gráfico I, en el que se correlaciona el grado de capitalización por empresa (inversión-empresa) y sus dimensiones (empleo-empresa); la posición que ocupan los distintos sectores en relación con estas dos variables permite establecer una tipología:

1. Sectores (A), que generan las tasas más elevadas de inversión, altos niveles de capitalización y dimensiones superiores a la media: Química, electrónica y material de transporte (30 por 100 del total de inversión entre las tres actividades).
2. Sectores (B), con altos valores en inversión, pero con una contracción mayor

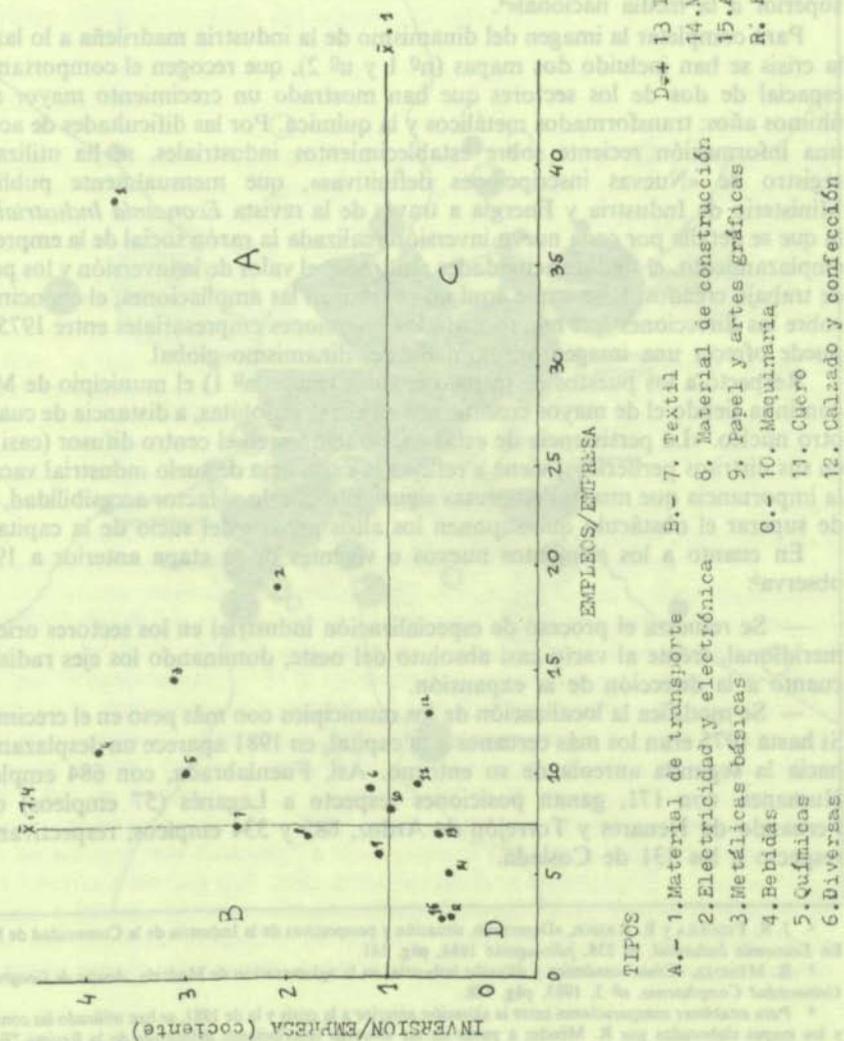
³ *La actividad económica madrileña*. Consejería de Ordenación del Territorio, Medio Ambiente y Vivienda. Madrid, 1983, pág. 937.

TABLA 1
EVOLUCION POR SECTORES DE LAS NUEVAS INDUSTRIAS Y AMPLIACIONES INSTALADAS EN LA REGION DE MADRID (1973-1981)

	Empleos		Empresas		Inversión	
	N.º	%	N.º	%	Miles Ptas.	%
Industrias fabriles de productos alimenticios	4.430	3,87	1.529	10,15	3.628.742	4,47
Industrias de bebidas	1.626	1,46	149	0,98	3.144.423	3,87
Industrias textiles	544	0,48	73	0,48	976.739	1,20
Fabricación de calzados y prendas de vestir	10.199	9,16	790	5,30	2.456.679	3,02
Industrias de la madera y el corcho y fabricación de muebles.	9.840	8,43	1.945	12,92	4.203.100	5,17
Fabricación de papel y artes gráficas	10.350	9,29	1.728	11,48	10.508.402	12,94
Industrias del cuero	1.326	1,14	141	0,93	502.849	0,61
Fabricación de productos químicos	8.101	7,26	796	5,28	12.248.388	15,21
Materiales de construcción, vidrio y cerámica	3.937	3,40	552	3,66	5.691.075	7,01
Industrias metálicas básicas	1.873	1,68	129	0,85	2.166.222	2,66
Fabricación de productos metálicos	15.562	13,07	2.221	14,75	5.983.881	7,37
Construcción de maquinaria	13.405	11,24	1.630	10,88	8.611.121	10,70
Electrónica y aparatos eléctricos	10.711	9,22	564	3,74	6.439.596	7,93
Construcción de material de transporte	9.137	8,20	240	1,59	4.834.284	5,95
Industrias fabriles diversas	8.933	8,02	971	6,45	6.231.413	7,77
Industrias no clasificadas	4.494	4,03	1.590	10,56	3.349.168	4,12
	111.317	100	15.051	100	81.164.309	100

FUENTE: Registro Industrial del Ministerio de Industria y Energía y elaboración propia.

GRAFICO No. I



- TIPOS
- A.- 1. Material de transporte
 - 2. Electricidad y electrónica
 - 3. Metálicas básicas
 - 4. Bebidas
 - 5. Químicas
 - 6. Diversas

- E.- 7. Textil
- 8. Material de construcción
- 9. Papel y artes gráficas
- 10. Maquinaria
- 11. Cuero
- 12. Calzado y confección

- D.- 13. Transformados metálicos
- 14. Madera, corcho y muebles
- 15. Alimentación
- R. Resto

en el empleo: material de construcción, artes gráficas (10 por 100 del total de la inversión y el 12,7 por 100 del empleo).

3. Sectores (C y D), en los que la estructura de algunos casos semiartesanal supone escasa capitalización: Madera y corcho, alimentación, calzado y confección, etc.

Las actividades que han resultado más dinámicas durante la crisis coinciden con las empresas que se caracterizan por una estructura interna más adecuada para el crecimiento, tanto por la capacidad de generar empleo como por los altos niveles de capitalización. Las empresas, pues, que se han creado ofrecen buenas expectativas en el futuro, existiendo una tasa de innovación y de vitalidad de nuevas empresas superior a la media nacional⁴.

Para completar la imagen del dinamismo de la industria madrileña a lo largo de la crisis se han incluido dos mapas (nº 1 y nº 2), que recogen el comportamiento espacial de dos de los sectores que han mostrado un crecimiento mayor en los últimos años: transformados metálicos y la química. Por las dificultades de acceso a una información reciente sobre establecimientos industriales, se ha utilizado el registro de «Nuevas inscripciones definitivas», que mensualmente publica el Ministerio de Industria y Energía a través de la revista *Economía Industrial*, y en la que se detalla por cada nueva inversión realizada la razón social de la empresa, su emplazamiento, el tipo de actividades realizado, el valor de la inversión y los puestos de trabajo creados. Pese a que aquí no se recogen las ampliaciones, el conocimiento sobre las direcciones que han tomado las inversiones empresariales entre 1975/1981 puede ofrecer una imagen aproximada del dinamismo global.

Respecto a los puestos de trabajo creados (mapa nº 1) el municipio de Madrid continúa siendo el de mayor crecimiento en cifras absolutas, a distancia de cualquier otro núcleo. «La persistencia de estas localizaciones en el centro difusor (casi todas en sus distritos periféricos) viene a reflejar la existencia de suelo industrial vacante y la importancia que muchas empresas siguen otorgando al factor accesibilidad, capaz de superar el obstáculo que suponen los altos precios del suelo de la capital»⁵.

En cuanto a los elementos nuevos o vigentes de la etapa anterior a 1975 se observa⁶:

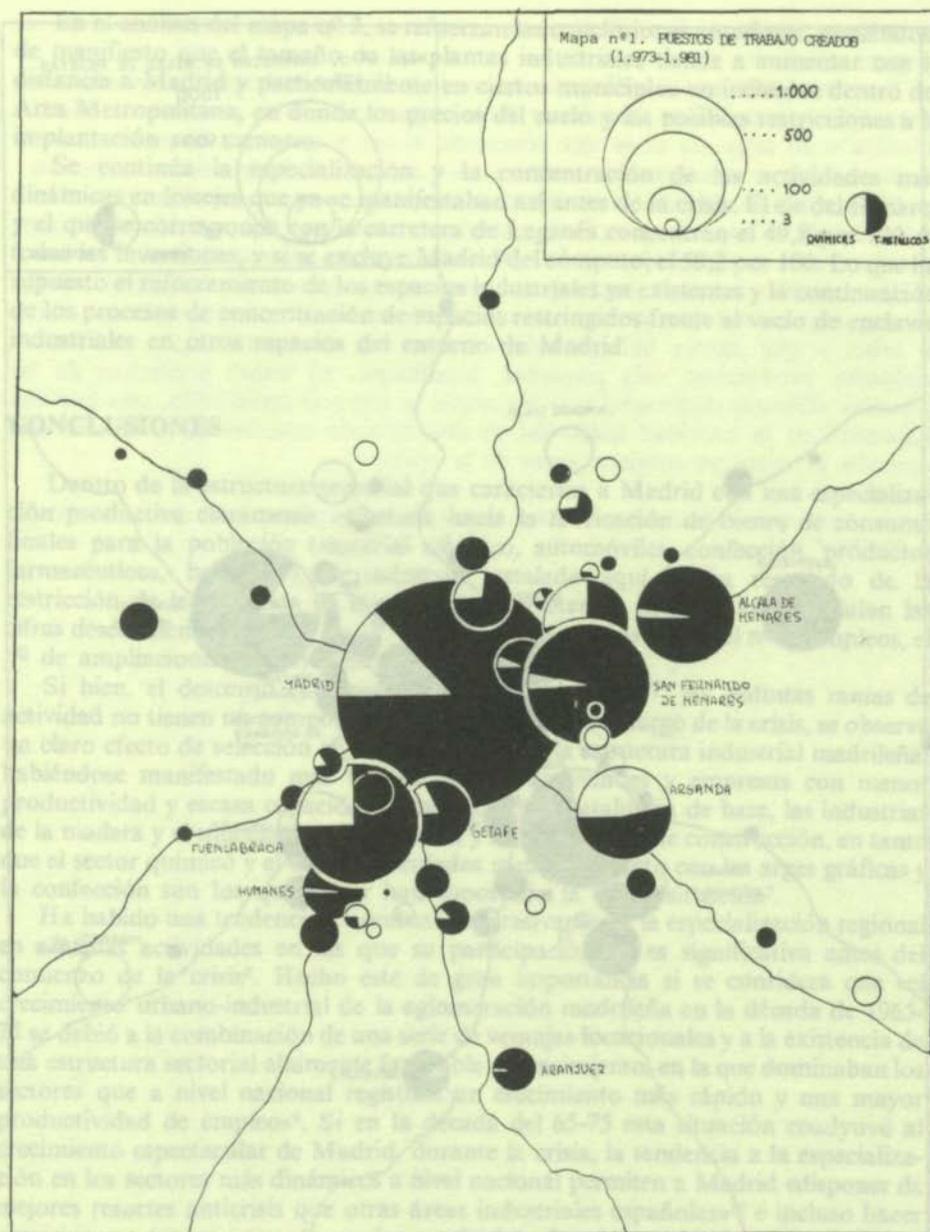
— Se refuerza el proceso de especialización industrial en los sectores oriental y meridional, frente al vacío casi absoluto del oeste, dominando los ejes radiales en cuanto a la dirección de la expansión.

— Se modifica la localización de los municipios con más peso en el crecimiento. Si hasta 1975 eran los más cercanos a la capital, en 1981 aparece un desplazamiento hacia la segunda aureola de su entorno. Así, Fuenlabrada, con 684 empleos, y Humanes, con 171, ganan posiciones respecto a Leganés (57 empleos) o San Fernando de Henares y Torrejón de Ardoz, 685 y 334 empleos, respectivamente, respecto a los 131 de Coslada.

⁴ J. R. FIGUERA y R. RAMOS, «Desarrollo, situación y perspectivas de la Industria de la Comunidad de Madrid». En *Economía Industrial*, nº 238, julio-agosto 1984, pág. 141.

⁵ R. MÉNDEZ, «Crisis económica y difusión industrial en la aglomeración de Madrid». *Anales de Geografía de la Universidad Complutense*, nº 3, 1983, pág. 188.

⁶ Para establecer comparaciones entre la situación anterior a la crisis y la de 1981, se han utilizado las conclusiones y los mapas elaborados por R. Méndez a partir de las «Nuevas Inscripciones definitivas de la Revista "Economía Industrial"», que recogen la localización de todas las actividades industriales madrileñas en «Crisis económica y difusión industrial...», *op. cit.*, y los mapas del mismo autor en *La industria de Madrid*. Servicio de Publicaciones Universidad Complutense, Madrid, 1981.



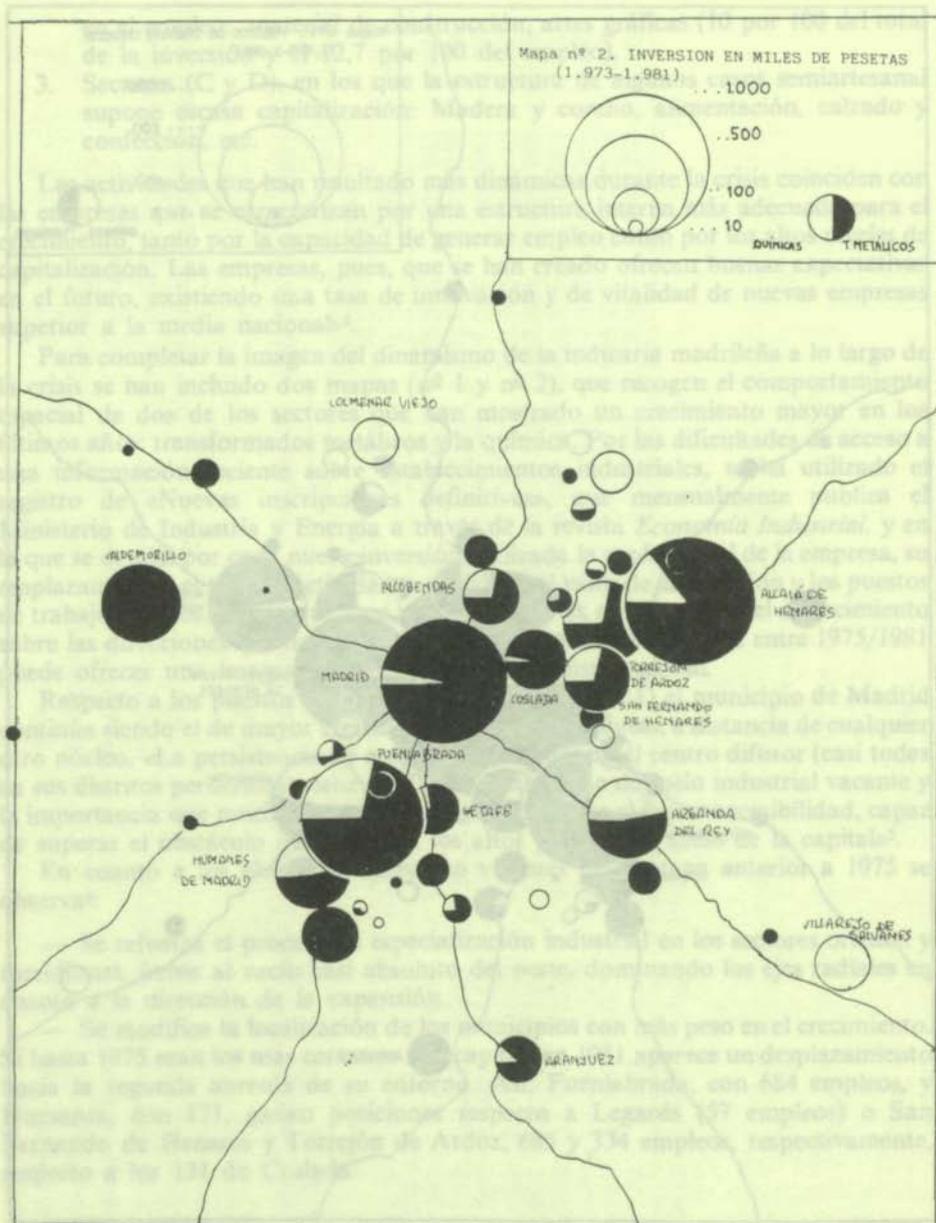
ventajas del cinturón industrial de Madrid a efectos de reconversión la constituye su propio crecimiento durante los años anteriores a la crisis, extraordi-

1. COCISA, *La economía de Madrid en 1981*, pp. 28, 33 y 33-34.

2. MORALES, *El crecimiento industrial y del comercio exterior de España*, Georgetown 1974, págs. 211-22.

3. MORALES, *La industria de Madrid*, op. cit., págs. 179-82.

4. L. LIZANZI, *La economía de la Comunidad de Madrid*, *Rev. de Estudios*, nº 27-28.



1. E. S. P. (1982). "El sector químico en España: estructura y perspectivas de la industria de la Comunidad de Madrid". *Boletín de Estudios Económicos*, nº 38, primavera 1982, pp. 209-227.

2. E. S. P. (1982). "El sector metalúrgico en España: estructura y perspectivas de Madrid". *Anales de Geografía de la Universidad Complutense*, nº 3, 1982, pp. 101-110.

3. Para obtener información sobre el sector químico en España en el 1982, se han utilizado las estadísticas y los datos elaborados por el Instituto y grupo de las empresas químicas españolas de la Región "Sector Químico Español", así como el estudio de datos de las empresas químicas españolas de "Cifras estadísticas y análisis estadístico", nº 10, nº 1, y el estudio de datos sobre el sector metalúrgico de Madrid, Servicio de Publicaciones Universidad Complutense, Madrid, 1982.

En el análisis del mapa nº 2, se refuerzan las conclusiones anteriores, poniéndose de manifiesto que el tamaño de las plantas industriales tiende a aumentar con la distancia a Madrid y particularmente en ciertos municipios no incluidos dentro del Área Metropolitana, en donde los precios del suelo y las posibles restricciones a la implantación son menores.

Se continúa la especialización y la concentración de las actividades más dinámicas en los ejes que ya se manifestaban así antes de la crisis. El eje del Henares y el que se corresponde con la carretera de Leganés concentran el 49,8 por 100 de todas las inversiones, y si se excluye Madrid del cómputo, el 58,2 por 100. Lo que ha supuesto el reforzamiento de los espacios industriales ya existentes y la continuación de los procesos de concentración de espacios restringidos frente al vacío de enclaves industriales en otros espacios del entorno de Madrid.

CONCLUSIONES

Dentro de la estructura sectorial que caracteriza a Madrid con una especialización productiva claramente orientada hacia la fabricación de bienes de consumo finales para la población (material eléctrico, automóviles, confección, productos farmacéuticos, bebidas...), la industria instalada aquí se ha resentido de la restricción de la demanda de la creciente competencia exterior; así lo señalan las cifras descendientes, a partir de 1977 en el volumen de inversión, el nº de empleos, el nº de ampliaciones y nuevas empresas.

Si bien, el descenso es generalizado a partir de 1977, las distintas ramas de actividad no tienen un comportamiento homogéneo a lo largo de la crisis, se observa un claro efecto de selección en lo que respecta a la estructura industrial madrileña, habiéndose manifestado más vulnerables las actividades y empresas con menor productividad y escasa capacidad competitiva: la metalurgia de base, las industrias de la madera y el mueble, las alimentarias y las de material de construcción, en tanto que el sector químico y el de transformados metálicos, junto con las artes gráficas y la confección son los que mejor han soportado la difícil situación⁷.

Ha habido una tendencia a acentuar progresivamente la especialización regional en aquellas actividades en las que su participación ya es significativa antes del comienzo de la crisis⁸. Hecho este de gran importancia si se considera que «el crecimiento urbano-industrial de la aglomeración madrileña en la década de 1965-75 se debió a la combinación de una serie de ventajas locacionales y a la existencia de una estructura sectorial altamente favorable al crecimiento, en la que dominaban los sectores que a nivel nacional registran un crecimiento más rápido y una mayor productividad de empleo»⁹. Si en la década del 65-75 esta situación coadyuvó al crecimiento espectacular de Madrid, durante la crisis, la tendencia a la especialización en los sectores más dinámicos a nivel nacional permiten a Madrid «disponer de mejores resortes anticrisis que otras áreas industriales españolas»¹⁰ e incluso hacer previsiones a futuro apoyadas en los resultados obtenidos «la mejora prueba de las ventajas del cinturón industrial de Madrid a efectos de reindustrialización la constituye su propio crecimiento durante los años anteriores a la crisis, extraordi-

⁷ COCIM, *La economía de Madrid en 1982*, op. cit., págs. 83-84.

⁸ R. MÉNDEZ, «Especialización sectorial y crecimiento industrial en España», *Geographica*, 1977-8, págs. 175-189.

⁹ R. MÉNDEZ, *La industria de Madrid*, op. cit., págs. 799-820.

¹⁰ L. LÁZARO, «La economía de la Comunidad de Madrid», *Rev. de Occidente*, nº 27-28.

nariamente rápido y diversificado, crecimiento espontáneo y que se produjo sin ninguna ayuda»¹¹.

En cuanto a la movilidad registrada por la industria madrileña durante la crisis, hasta 1981, perviven dos situaciones de la etapa anterior: los procesos de difusión selectiva a lo largo de unos ejes concretos, el sur y el este, y la especialización territorial que se concentra de nuevo en los espacios industriales ya existentes.

Si la crisis introduce alguna novedad habría que mencionar el envejecimiento industrial de la capital, que pierde posiciones respecto a los municipios de área metropolitana, desplazándose así el dinamismo a una mayor distancia.

En relación con este hecho, cabe preguntarse si estamos asistiendo, como afirman algunos autores, a un nuevo modelo de localización industrial vinculado a la crisis y que parece haber traído consigo una descentralización productiva (unidades productivas más pequeñas, localización en zonas periféricas de las llamadas «fábricas dispersas») o si realmente lo que está sucediendo, más que una dispersión de la actividad industrial, es una difusión selectiva en el espacio que continúa procesos ya surgidos antes de la crisis.

¹¹ J. R. FIGUERA y R. RAMOS, *Desarrollo, situación y perspectivas de la industria en la Comunidad de Madrid*, op. cit., pág. 142.

El proyecto de Ley de Bases de Régimen Local, que se ha discutido y votado en el Congreso de Diputados, y que se ha aprobado por el Senado, y que se ha convertido en Ley, es el resultado de un largo y complejo proceso de elaboración que ha implicado a todos los poderes del Estado y a todos los niveles de la Administración Local.

Moderador

La X Reunión de la Asociación Española de Ciencias Políticas, se a celebrar hoy en Mesa Redonda sobre el tema de Bases de Régimen Local. Como que la asamblea actual de trámite se celebrará en este mismo día la aprobación por parte del Pleno del Congreso de Diputados, poniéndose en conocimiento de su contenido al Senado, antes de convertirse en Ley. El tema es especialmente importante para todos los señores.

Para ello, están con nosotros como participantes, D. Francisco José Wagner, Catedrático de Derecho Administrativo de la Facultad de Derecho de la Universidad de León y Secretario General del Ministerio de Administración Territorial, D. Miguel Sánchez Martín, Director General de Bases de Régimen Local, D. Javier López, Catedrático de Derecho Administrativo de la Universidad de Sevilla, y D. Álvaro...

**VI
MESA REDONDA:
LEY DE BASES DE
REGIMEN LOCAL**

La forma de... por parte de D... participación del... Tiene la palabra...

Dr. Francisco José Wagner

Buenas tardes. Ya creo que es de cierta manera conocida, el que se haga en el momento de la discusión larga sobre el contenido del Proyecto de Ley de Régimen Local, porque sospecho que todos ustedes están muy interesados en el tema de administración local, y el Proyecto de Ley tiene ya una vida lo suficientemente discutida y una tramitación parlamentaria lo suficientemente amplia, como para que sea oportuno que todos los señores presentes, de manera que a mí me da un poco de vergüenza, porque si se supiera que cuáles son las grandes líneas del Proyecto de Ley de Régimen Local, así como algunas modificaciones como tales.

En cualquier caso, y por consiguiente más tarde si que me limitaría a la fundamentación el Presidente de la Mesa, yo voy a tratar aquí, desde muy resumidamente, cuáles son esas líneas generales.

El Proyecto de Ley, ustedes saben que en estos momentos se encuentra en una fase avanzada de su tramitación. Ha terminado la primera jornada de debate en el Congreso de los Diputados y comienza ya hoy en día el debate de posiciones y en Comisión en el Senado. De manera que el momento que estamos viviendo es que a finales del mes de diciembre, pueda pasar el Proyecto de Ley al Senado, y si eso no es posible, porque es probable que el trabajo en el Senado sea que el debate se haga el debate, por lo menos en el Pleno del Senado de que el Proyecto de Ley de Régimen Local, en cualquier caso, pueda estar en el Senado en el mes de febrero, mayo en el mes de febrero, porque, según ustedes saben, el año de estar en el...

Moderador

La X Reunión de la Asociación Española de Ciencia Regional, va a tratar hoy en Mesa Redonda sobre la «Ley de Bases de Régimen Local». Creo que la situación actual de trámite legislativo de este texto es la aprobación por parte del Pleno del Congreso de Diputados, pendiente en consecuencia de su remisión al Senado, antes de convertirse en Ley. El tema es suficientemente importante para tratar hoy sobre él.

Para ello, están con nosotros como participantes: D. Francisco Sosa Wagner, Catedrático de Derecho Administrativo de la Facultad de Derecho de la Universidad de León y Secretario General Técnico del Ministerio de Administración Territorial; D. Miguel Sánchez Morón, Profesor Titular de Derecho Administrativo; D. Javier Lasarte, Catedrático de Derecho Financiero de la Universidad de Sevilla, y D. Alejandro Díez Tristán, Secretario General del Ayuntamiento de León.

La forma de llevar a cabo esta Mesa Redonda va a ser una primera exposición por parte de D. Francisco Sosa Wagner y después iniciaremos un debate con participación del público y de los ponentes miembros de esta Mesa.

Tiene la palabra D. Francisco Sosa Wagner.

Sr. Francisco Sosa Wagner

Buenas tardes. Yo creo que es en cierta manera ocioso, el que yo haga aquí una disertación larga sobre el contenido del Proyecto de Ley de Régimen Local, porque sospecho que todos ustedes están involucrados en el área de administración local, y el Proyecto de Ley tiene ya una vida lo suficientemente dilatada y una tramitación parlamentaria lo suficientemente amplia, como para que sea conocido por parte de todos ustedes, de manera que a mí me da un poco de vergüenza, incluso, el repetir aquí cuáles son las grandes líneas del Proyecto de Ley de Régimen Local, ante personas cualificadas como ustedes.

En cualquier caso, y por cumplir este trámite al que amablemente me ha conducido el Presidente de la Mesa, yo voy a explicar aquí, insisto, muy resumidamente, cuáles son esas líneas generales.

El Proyecto de Ley, ustedes saben que en estos momentos estamos en una fase avanzada de su tramitación. Ha terminado la semana pasada el debate en el Congreso de los Diputados y empezará ya muy en breve el debate en ponencia y en Comisión en el Senado. De manera, que el calendario que tenemos previsto es que a finales del mes de diciembre, pueda estar el Proyecto de Ley en el Boletín, y si eso no es posible, porque es probable que el trabajo en el Senado haga que se retrase un poco el debate, por lo menos en el Pleno del Senado de este Proyecto de Ley de Régimen Local, en cualquier caso, pueda estar en el Boletín en el mes de febrero. Digo en el mes de febrero, porque, como ustedes saben, el mes de enero es mes de

vacaciones parlamentarias, por tanto, no hay sesiones y habrá que aplazarlo a febrero, pero, en fin, como ustedes ven, ya el Proyecto en sus líneas generales está zanjado. Las modificaciones que pueda haber en el Senado no me corresponde a mí señalarlas, porque en manos de los senadores está, pero, en fin, a ustedes no se les puede ocultar que ya van a ser, digamos, rectificaciones o modificaciones menores.

Entonces, ¿cuáles son los grandes temas que se regulan en la Ley?

Voy a entrar en algunos de ellos sin perjuicio de hacer al final una valoración general de cuál es el sistema sobre el que se articula el régimen local tal como se diseña en el Proyecto de Ley. Los grandes temas, digamos, políticos nuevos que hay ahí, en la Ley, son, en primer lugar, la organización de los Ayuntamientos, en el sentido de patrocinar una fórmula de gobierno reforzado por parte del Alcalde. La novedad orgánica más importante es la desaparición de la Comisión Permanente de los Ayuntamientos, que es un órgano pluripartidario, como ustedes saben, en los que se representan todos los partidos políticos que tienen representación en el Seno del Ayuntamiento. Esta fórmula desaparece y se sustituye por una Comisión de Gobierno, de personas por tanto, designadas y elegidas por el Alcalde, al que eligen los concejales, según la fórmula de la Ley Electoral conocida.

Bueno, esto es una innovación importante de la Ley. Está destinada fundamentalmente a hacer más fácilmente gobernables los Ayuntamientos españoles.

Es cierto, que esta fórmula ha sido objeto de muchas críticas, y por eso la subrayo aquí, en la medida en que ha sido uno de los grandes caballos de batalla, que hemos tenido en la tramitación parlamentaria, en la tramitación política de la Ley. Algunos grupos políticos nos han acusado de reforzar las competencias del Alcalde y de los órganos de gobierno y, por tanto, del partido o coalición electoral que gana las elecciones y, sin embargo, de minimizar las funciones de la oposición en el seno del Parlamento del Ayuntamiento.

Bueno, esto no es cierto, nosotros hemos seleccionado esta fórmula porque entendemos que es una fórmula buena para gobernar los Ayuntamientos, buena para gobernar, pero también es una fórmula buena para ejercer la oposición en el seno del Ayuntamiento. ¿Por qué?, bueno, pues yo creo que porque clarifica las posturas y clarifica sobre todo las ofertas electorales de los partidos políticos en la gobernación municipal. Esta es la razón fundamental de haber acogido una fórmula de esta naturaleza. Téngase en mente, además, que no hay tal pretensión de los intereses y de lo que representan los grupos minoritarios en los Ayuntamientos de los partidos políticos minoritarios, en la medida en que al Pleno están reservadas, como no podía ser menos, las más importantes materias, digamos políticas, sobre las cuales se pronuncia el Ayuntamiento, es decir, que no hay presupuestos sin aprobación del Pleno, evidentemente, ni hay plan de ordenación urbana sin aprobación del Pleno, lo cual, por poner dos ejemplos solamente, da una idea de hasta qué punto en el Proyecto de Ley se respetan también los derechos de las minorías en el seno del Ayuntamiento. Esta es, por tanto, una primera gran constatación, por lo que tiene de novedad política del tema.

En segundo lugar, está la reforma de las relaciones entre la Administración del Estado y de la Comunidad Autónoma con las Corporaciones Locales. No hay que ocultar, que el régimen local es un asunto de gran complejidad política, no olviden ustedes, que muchos gobiernos anteriores han intentado llevar al Congreso y tratado de conseguir aprobar un texto de Ley de Régimen Local y buena parte de estos intentos han quedado parados en el Parlamento, incluso durante el régimen dictatorial pasado. Los esfuerzos para sacar adelante las Leyes de Régimen Local, a

pesar de que el Parlamento estaba hecho a imagen y semejanza del Gobierno y no existía oposición, etc., también era complicado de sacar adelante. ¿Por qué?, pues porque la ordenación del régimen local tiene dentro de sí problemas políticos cruciales que no es fácil resolver. Pues bien, en el caso de la construcción del régimen local en el marco del Estado de las Autonomías, esto resulta, además de políticamente complicado, técnicamente muy difícil. Y éste es uno de los apartados también importantes de la Ley, las relaciones, cómo se articulan las relaciones entre el Estado y las Comunidades Autónomas con las Corporaciones Locales. No se ha querido o se ha intentado evitar en el Proyecto de Ley, y ustedes, sin duda, conocen la situación de compartimentos estancos entre las distintas instancias territoriales, y hay establecido una gran fluidez de relaciones, de coordinación, de colaboración entre el Estado, las Comunidades Autónomas y las Corporaciones Locales, dando a cada uno lo suyo, como en algún momento el propio Ministro dijo, cuando presentó a las Cortes el Proyecto, haciendo un poco de justicia distributiva entre las distintas instancias territoriales implicadas en la reforma del régimen local. Y de ahí se pasa al tema del control, y de las formas de relaciones que pueden instaurarse ante las instancias territoriales superiores, el Estado y las Comunidades Autónomas y las Corporaciones Locales, y ahí el Proyecto, al margen de algunas inectivas que hemos recibido, absolutamente injustificadas, de ser excesivamente controladores de los Ayuntamientos, hay que decir que los preceptos que se dedican a regular las relaciones entre Estado y Comunidad Autónoma o Comunidad Autónoma y Corporaciones Locales son tremendamente respetuosos con las competencias de las Corporaciones Locales, tremendamente respetuosas con el principio constitucional de Autonomía Local.

¿Por qué?, pues, por una razón, porque no hay técnicas de control más que las técnicas judiciales de control, excepto en un precepto, donde hay una posibilidad de suspensión por parte de la autoridad administrativa de los actos de las Corporaciones Locales, que se refiere a un supuesto muy específico. Todos los demás casos están regulados de forma que se reconduce a la autoridad del Juez la resolución de los conflictos que puedan existir entre Estado o Comunidades Autónomas y las Corporaciones Locales. Y éste es, entiéndase, el *summum* del respeto a la Autonomía Local, no hay otra técnica inventada o por inventar que suponga un mayor respeto por la Autonomía Local, y, digo más, no hay en ningún modelo de derecho comparado, ningún ordenamiento que vaya más allá en el respeto a la Autonomía Local, que va el texto del Proyecto de Ley español. Porque, como ustedes saben, en todos los ordenamientos hay técnicas de tutela sobre las Corporaciones Locales absolutamente mucho más contundentes. Por poner un ejemplo sólo, hay el caso del derecho alemán, donde hay una larga tradición municipalista y donde hay una larga tradición federal y, sin embargo, los *Länder* y el *Bund*, la Federación, tienen armas importantísimas y capitales frente a las Corporaciones Locales, que no va a disponer ni el Estado Español ni las Comunidades Autónomas españolas. Este es, por tanto, otro gran área.

Otro aspecto es la regulación de las provincias. También aquí, ha habido una gran polémica política en torno a este asunto. Yo únicamente quiero resumir la situación en que se encuentra el Proyecto de Ley sobre el punto de las provincias, diciendo que, una vez más, se ha tratado de lograr un adecuado equilibrio entre las instancias territoriales implicadas. Es falso decir que en estos momentos se arruina las competencias provinciales como consecuencia del Proyecto de Ley, y esto es falso por una razón muy sencilla, y me parece que ya en alguna ocasión, también he

podido decirlo aquí, en León, hace unos meses, en unas Jornadas organizadas por la Comunidad Autónoma. Porque, no olvidemos, las provincias, las Diputaciones provinciales españolas, tampoco eran un semillero de competencias hasta el ingreso de España en la transición democrática, de manera que las provincias van perdiendo competencias a lo largo del tiempo, y cuando llegan a la España democrática, las provincias son organizaciones más bien pobres en competencias.

Pero, ¿qué hace el Proyecto de Ley? El Proyecto de Ley, clarifica los ámbitos competenciales de las Corporaciones provinciales, y en la medida en que los clarifica, refuerza el papel de las Diputaciones provinciales en el ámbito del Estado. En el bien entendido de que el Proyecto de Ley, tiene muy presente que la situación de las provincias españolas es muy variada y que no es lo mismo el territorio histórico de la Comunidad Autónoma del País Vasco que la Comunidad Autónoma uniprovincial, que es el caso de las Islas Canarias o de las Islas Baleares, que las Diputaciones en las Comunidades de Castilla y León o Castilla-La Mancha, etc. Que hay supuestos absolutamente diferenciados y distintos, y que esa diferenciación, en cierta manera, que es rica y que debe ser admitida, también se hace en el Proyecto.

El otro gran aspecto que se regula es el de la Función Pública al servicio de las Corporaciones Locales. Bueno, aquí también se ha modificado profundamente el esquema sobre el cual ha vivido la Función Pública Local española, en el sentido de reforzar, una vez más, las competencias de los Ayuntamientos a la hora de reclutar a sus propios funcionarios, sobre todo a aquellos funcionarios que van a ejercer las funciones directivas en el seno del Ayuntamiento, entiéndase, y para entendernos entre nosotros, el Secretario, el Interventor, etc.

Se refuerzan las competencias de los Ayuntamientos a la hora de seleccionar a estos funcionarios directivos, pero conviene subrayar no se hace o no se da rienda suelta a una política de nominación arbitraria de las personas que van a servir a los Ayuntamientos. Es absolutamente falso que se haya establecido en la Ley el sistema de botín, y los que nos han acusado de esto, de haber llegado a esta situación con el Proyecto de Ley saben muy bien, si han tenido la ocasión de leerlo, que eso es una acusación injustificada, porque los dos únicos principios constitucionales que conviene, y es necesario respetar en la ordenación de la Función Pública, es el principio de mérito y capacidad este es el principio fundamental, y es, por tanto, el de publicidad de las pruebas de acceso, etc. Este es el único principio fundamental que está en la Constitución y que hay que respetar a la hora de valorar una norma desde la óptica constitucional sobre la función pública.

Pues bien, el Proyecto de Ley, luego entraremos en el debate, no incurre en ningún momento en una conculcación del principio de mérito y capacidad, es decir, que, al contrario, se refuerza para todos los niveles, no solamente para los directivos: el Secretario, el Interventor, etc., sino para los más modestos funcionarios contratados del Ayuntamiento, se refuerza esta aspiración constitucional de poner en práctica el principio de mérito y capacidad.

Por último, y ya con ello trato de acabar, decir que uno de los grandes problemas del diseño del Régimen Local es el de la atribución de competencias a las Corporaciones Locales, y esta atribución de competencias es tanto más difícil, cuanto que las Corporaciones Locales conviven con las otras instancias territoriales y hay que repartir lo que es el ámbito de actuación de las administraciones públicas entre todas y cada una de ellas.

Eso es especialmente complicado de hacer, en el caso de las Corporaciones

Locales, porque existe un partipric, que es la atribución de competencias que el Estado y las Comunidades Autónomas tienen en los artículos 148 y 149 de la Constitución y en los respectivos Estatutos de Autonomía, y a partir de ese dato, es obligación y pie forzado, aceptado lógicamente por todos, constitucional. A partir de ahí, hay que decir cuáles son las competencias de las Corporaciones Locales.

Se ha desterrado en el Proyecto de Ley el sistema de atribución de competencias por la vía de la lista, por la vía que hoy ofrece, por ejemplo, el artículo 101 de la Ley de Régimen Local. El Ayuntamiento es competente en todas y cada una de estas materias y, las imaginables e inimaginables de las actuaciones públicas, y luego sabemos que el Ayuntamiento no tiene ninguna competencia en esas materias.

Pues, bien, el sistema que ha operado la Ley es establecer una serie de competencias mínimas elementales a los Ayuntamientos en los artículos 24, ahora es 26, me parece, o 27, del texto, 24 era el Proyecto de Ley y 25 de los servicios mínimos, ahora 28 ó 29, y atribuir las competencias de las Corporaciones Locales a las Leyes sectoriales del Estado o de las Comunidades Autónomas, que al hacer el reparto de competencias interno, al regular sus respectivos ámbitos competenciales, fijan cuáles son las competencias de las Corporaciones Locales.

Esta es una fórmula que también ha costado tremendo trabajo hacer entender a unos y a otros, no ya solamente en el arco parlamentario y en el arco político, sino también entre las personas más interesadas y conocedoras del asunto, porque no es fácil de entender a primera vista ese reparto hecho así, pero es el único que permite respetar el texto de la Constitución y el reparto de poderes en el Texto Constitucional, de manera que no se puede desde el Título que es el Régimen Local, desde el Título competencial que es el Régimen Local, artículo 149.1.18, que es el único que detenta el Estado para regular el Régimen Local, no se puede trabar al legislador futuro de los distintos servicios públicos, por una razón, porque ni siquiera el Estado es titular ya de la legislación sobre los distintos servicios públicos. La enseñanza es una materia compartida entre el Estado y las Comunidades Autónomas, en muchas de ellas, la sanidad, los transportes, etc. Todas y cada una de las materias en que pueden intervenir las Corporaciones Locales no puede decirse hasta qué punto exacto pueden intervenir las mismas desde la Ley de Régimen Local, porque no es título suficiente la Ley de Régimen Local para hacerlo, hay que hacerlo desde la lógica de las Leyes reguladoras o distintos ámbitos de los servicios públicos de la acción pública, en definitiva, y ahí se establecerá cuál es el marco de actuación de las Corporaciones Locales.

Este, insisto, es el único sistema pensable. Ustedes me pueden decir, y seguramente saldrá en el coloquio, ¿y si las Leyes no lo hacen, qué ocurre? Esas Leyes están viciadas de inconstitucionalidad, porque no respetan el principio de autonomía local, que está en el artículo 137 de la Constitución, y será el único órgano que nos puede decir cuándo hay vicios de inconstitucionalidad, el que detecte tales vicios, el Tribunal Constitucional.

En fin, yo he querido con esta aproximación panorámica muy general, como ustedes ven, alertarles sobre algunos de los grandes temas de la Ley de Régimen Local. Soy consciente, y, repito lo que he dicho al principio, que no les he desvelado ningún asunto nuevo, porque ustedes conocen todos este tema perfectamente, y yo creo que los que yo deliberadamente me he dejado en el tintero, y los que indeliberadamente me los he dejado, irán saliendo a lo largo del coloquio, que ahora me parece que el Presidente de la Mesa va a iniciar. Muchas gracias.

Moderador

Se iniciará el coloquio, para lo cual, ustedes piden la palabra y pueden preguntar sobre cualquier tema, bien de los expuestos por el Sr. Sosa Wagner, o bien sobre cualquier otro tema.

No es necesario, por supuesto, que pregunten, pueden incluso manifestar una opinión distinta de las que aquí se expongan. Igualmente, los miembros de la Mesa, los participantes en esta Mesa Redonda, pueden también opinar de forma distinta entre sí, etc. De todas formas, el Sr. Sánchez Morón me ha pedido la palabra, y yo se la cedo gustosamente.

Sr. Sánchez Morón

Gracias. Bien, yo quería simplemente completar la exposición breve, pero muy completa, de mi querido amigo Sosa Wagner con una primera valoración muy general de la Ley de Régimen Local, en un tema que me parece especialmente importante, un tema que deriva no de lo que la Ley contiene en sí misma, sino de lo que la Ley permite.

Y, a mi juicio, lo que permite esencialmente es una regionalización o autonomización del régimen local español, lo cual, en definitiva, nos va a llevar o nos puede llevar a algo que ya se había reclamado desde hace mucho tiempo. Yo creo que se ha reclamado siempre, pero que nunca se ha conseguido, que es la ruptura del uniformismo legal del Régimen Local español.

Uniformismo que no cuadra, naturalmente, con las diferencias de todo tipo que existen entre las diversas zonas, áreas geográficas, regiones, nacionalidades españolas. Y baso esta afirmación, fundamentalmente, en un par de razones: en lo que la Ley de Régimen Local, el Proyecto de Ley de Bases, prevé en cuanto a la estructura de ese Régimen Local, a los entes que la componen y en cuanto a la distribución de competencias y las relaciones entre los entes locales y las Comunidades Autónomas, algo de lo que ya ha apuntado a los términos más generales el propio Francisco Sosa.

Así, por ejemplo, por lo que se refiere a la estructura del Régimen Local, la Ley permite que sean las Comunidades Autónomas, cada Comunidad Autónoma, la que determine el tipo de entes que van a componer la administración local en su propio territorio. Naturalmente, habrá que respetar el ente mínimo, básico, fundamental, que es el municipio, pero hay que tener en cuenta que un municipio puede ser algo muy diferente en cada región, un municipio puede ser, digamos, la ordenación administrativa local de un núcleo de población o de varios núcleos de población, puede agrupar varios núcleos de población separados, puede ser algo mayor o menor, incluso, de lo que tradicionalmente se ha venido entendiendo por municipio en nuestro país. Y eso lo pueden hacer libremente las Comunidades Autónomas.

Pero es que, además, si hay que respetar también la provincia, como entidad local, la provincia, también lo apuntaba Sosa Wagner, pueden ser cosas muy distintas. Las competencias que se atribuyen a la provincia directamente, obligatoriamente, como competencias mínimas en la Ley de Bases de Régimen Local, son, quizá, en sus aspectos más concretos, y aparte de las declaraciones genéricas,

asistencia de los municipios, fomento de los intereses provinciales, son, quizá, muy pocas, sobre todo la elaboración del plan de obras y servicios, y ello, o bajo la coordinación de la Comunidad Autónoma.

Pero es evidente que las Comunidades Autónomas pueden también, partiendo de este mínimo, hacer mucho más de la provincia, pueden transferirle competencias como propias, delegarles competencias que, digamos, los Estatutos atribuyen a las propias Comunidades Autónomas, delegarles competencias de ejecución en esas materias que los Estatutos definen como propias de las Comunidades Autónomas. Y, además de esto, cada Comunidad Autónoma puede crear comarcas, lo cual va a ser más fácil, según he visto los últimos textos, para Cataluña que para el resto del Estado. Puede fomentar o impulsar la creación, voluntaria, claro, por parte de los municipios de mancomunidades, pueden crear áreas metropolitanas, pueden dotar a los municipios de un régimen especial o a ciertos municipios de la región de un régimen especial, por ser municipios turísticos o municipios industriales o mineros o por otras características. Es decir, se abre la puerta a una interpretación distinta y adecuada a las circunstancias de cada lugar, de lo que, como mínimo, la Ley de Bases de Régimen Local, prevé.

En segundo lugar, por lo que se refiere al tema de las competencias y, por tanto, a las relaciones entre las Comunidades Autónomas y los Entes Locales, ya ha dicho Sosa Wagner cómo este tema se trata en el texto de la Ley de Bases con una enorme flexibilidad, como no podría ser de otra manera.

En el tema de las competencias, la Ley de Bases establece, define, unas materias en las que los municipios han de ejercer competencias, han de ejercer alguna competencia. Ahora bien, qué competencias deban ejercer los municipios, eso es algo que depende de las Leyes sectoriales, Leyes sectoriales bien del Estado, bien de las Comunidades Autónomas. ¿Quién va a elaborar las Leyes sectoriales? Pues, si se lee la lista del artículo, hoy, en día 26, creo que después de las últimas reformas introducidas por el Congreso, o el 25 del proyecto de Ley de Bases, pues se podrá constatar fácilmente, comparando esta lista con la lista de materias sobre las que las Comunidades Autónomas tienen competencia legislativa, que van a ser las Comunidades Autónomas, fundamentalmente, en la mayoría de los casos, las que van a definir, punto por punto, las competencias de los entes locales, de los Ayuntamientos, de las Diputaciones Provinciales o de otros entes que las propias Comunidades Autónomas puedan crear. Y esto, es muy importante, porque permite también una diversificación de regímenes jurídicos competenciales, que puede adecuarse a las circunstancias de cada región o nacionalidad y, por supuesto, a la opinión de la mayoría política de cada región o de cada Comunidad Autónoma.

Y en el tema de las relaciones, podría decirse prácticamente lo mismo. La Ley de Bases de Régimen Local, establece un amplio instrumento de relaciones de coordinación y de cooperación entre los entes locales y las Comunidades Autónomas, fundamentalmente entre los entes locales y las Comunidades Autónomas. Naturalmente que también con el Estado, pero con el Estado en materia que sea de competencia legislativa o ejecutiva, en parte del Estado, que son las menos. Las relaciones fundamentalmente se van a establecer, entre entes locales y Comunidades Autónomas.

Y estas posibilidades son, como digo, muy amplias, programación por parte de las Comunidades Autónomas con participación de los entes locales en el procedimiento de elaboración de planes y programas, acuerdos, convenios, consorcios, etc.

Hay un amplio instrumental de relaciones, de técnicas jurídicas de relación

entre diversas instancias administrativas que también se ponen a disposición de las Comunidades Autónomas, esencialmente.

La Ley establece, por tanto, en este sentido, unos mínimos, que se corresponden con eso que el Tribunal Constitucional, en su sentencia famosa de 28 de julio de 1981, definió como la garantía institucional de los entes locales de la Autonomía Local, siguiendo la clásica doctrina alemana. Pero, por encima de este mínimo de garantía, el Régimen Local va a quedar en manos de las Comunidades Autónomas, y esto me parece que es un hecho importantísimo y un significado importantísimo de esta Ley, que en todo caso debería subrayarse.

Por ahora, nada más. Gracias.

Moderador

Muchas gracias, Sr. Sánchez Morón. Empezamos ya el coloquio, y tengo que anunciar una limitación temporal en cuanto que en principio vamos a estar con este debate hasta las 6 de la tarde, por necesidades de alguno de los participantes.

Me ha pedido la palabra D. Alejandro Díez Tristán, y yo se la cedo.

Sr. Alejandro Díez Tristán

Muchas gracias. En cuanto al tema de la Ley de Bases de Régimen Local, tal como la ha expuesto el Sr. Sosa Wagner, evidentemente que hay un primer planteamiento general de carácter, en cuanto a carácter jurídico de la Ley, y toda su elaboración, que, por supuesto, yo creo que incluso los detractores de la misma, han reconocido su alta calidad jurídica, y eso es un tema que aquí no vamos a discutir.

A mí, como profesional de la Administración Local, que creo que por ese sentido es por el que se me ha invitado a tomar parte en este coloquio, hay algunos temas muy concretos que, estudiando la Ley, me preocupan en cuanto a su posible aplicación o me suscitan una serie de dudas. Quizá, por eso, yo en vez de hacer una exposición concreta o, más que concreta, general, de un enfoque de la Ley, me centraré en algunos temas puntuales, alguna forma de ver cómo se cumplen estas finalidades que ha expuesto el Profesor Sosa, que me plantean una serie de dudas y que por eso, las voy a plantear como interrogantes.

Uno de los temas que, según se exponía al principio, se han planteado como base los redactores de la Ley es el tema de la organización, desde el punto de vista de conseguir una legislación y una mayor eficacia en el funcionamiento de las Corporaciones.

Se ha hablado, entonces, por los detractores del sistema, de un presidencialismo. Se ha contestado que se va a un sistema de tipo parlamentario, en el que hay un órgano que tiene algunas facultades, digamos legislativas y de control del ejecutivo, y que hay un ejecutivo fuerte, que es el Alcalde, asesorado por la Comisión de Gobierno, que es el que lleva la gestión diaria municipal, y con esto se consigue una mayor agilidad y una mayor eficacia.

Planteándose eso así, a la vista del contenido de la Ley, a mí me plantea dudas el que esto se vaya a conseguir, porque, quizá, en el Estado esto funcione de esta manera, pero en las Corporaciones Locales el mismo texto de la Ley, me parece a mí al menos, nos demuestra que esto no es totalmente exacto, porque tal como se hace

la distribución de atribuciones entre los órganos municipales, efectivamente, se comprueba que, en el momento actual, en la legislación que hoy día estamos aplicando, hay unas facultades o unas atribuciones que tiene el Alcalde, unas que tiene la Permanente, que es el órgano colectivo, pero que se reúne con una agilidad, una frecuencia semanal, es una gestión ágil y rápida, y el Pleno, que normalmente se reúne mensualmente en todos los Ayuntamientos, salvo las reuniones extraordinarias.

Entonces, una Corporación que en las bases del presupuesto, atribuye al Alcalde una posibilidad, relativamente amplia, de ordenación del gasto, puede conseguir *agilidad en el funcionamiento*, y la *Comisión Permanente*, efectivamente, al tener participación de la oposición cumple unas facultades de control.

En el régimen que se define en la Ley nos encontramos con que, quiérase o no, al Alcalde no se le atribuyen, porque es que sería quizá exagerado, todas las facultades de disponibilidad. Por ejemplo, en materia de contratación se dice: el Alcalde tendrá atribuciones para contratar hasta un 5 por 100 de la cuantía del presupuesto y hasta la mitad de las cantidades que la Ley prevé como posibilidad de contratación directa, y lo que al parecer, tal como funciona la Ley, no puede hacer el Alcalde, tiene que pasar al Pleno. Y, entonces, yo pienso que hoy en día tenemos, por ejemplo: los contratos de suministro, con un tope de tres millones de pesetas, y el Alcalde tiene facultades para llegar al millón y medio, ¿cómo es posible que se pueda pretender una agilización, cuando todas estas contrataciones tienen que pasar al Pleno?

En la materia de funcionarios sabemos que en el régimen actual, salvo en los funcionarios que usan armas, que es el Alcalde el que hace las convocatorias, y el que hace los nombramientos, éstos son facultad de la Comisión Permanente.

Efectivamente, es verdad que con el esquema de la Ley se consigue que toda la función local, esté perfectamente controlada en cuanto es el Pleno el que aprueba las bases y el que hace los nombramientos a propuesta de los Tribunales.

Pero, también pienso, que con eso lo que se pierde es agilidad, es decir, quizá se logre una mayor perfección en el sistema de nombramientos y de reconocimiento de los principios constitucionales de mérito y capacidad a que hacía referencia el Profesor Sosa, pero en cuanto a la agilidad, que es una de las justificaciones principales del sistema que define la Ley, yo, como profesional que voy a tener que aplicar la Ley día a día, me suscita muchas dudas el que este régimen, tal como se ha definido, efectivamente, sobre todo en materias tan principales como es la función pública y la contratación, vaya a conseguir una agilización del funcionamiento de las corporaciones.

Moderador

Muchas gracias. Si alguien quiere preguntar alguna cosa o decir alguna cosa, que pida la palabra, y puede hacerlo.

Intervención del Moderador

Un tema que se ha apuntado antes también por el Sr. Sánchez Morón es el tema de la comarcalización. El Proyecto de Ley establece unos requisitos, me parece que

es en el artículo 42, señalando que no cabe que los municipios se comarcalicen, se configuren en la comarca, si un porcentaje de municipios de ese ámbito territorial se opone a ello.

Yo me voy a permitir discrepar en parte con ese planteamiento del Proyecto de Ley, porque los Estatutos de Autonomía no establecen esos requisitos, los Estatutos de Autonomía, en concreto los Estatutos de Autonomía de Castilla y León, establecen con claridad la posibilidad de, mediante Ley de las Cortes de Castilla y León, puedan aprobarse comarcas.

Creo que el establecer requisitos por parte de la Ley de Bases puede suponer, una limitación a esa inicial potestad de las Comunidades Autónomas, potestad que después ha querido evitar esas limitaciones para el caso catalán en una disposición adicional. Es una opinión particular, pero, en fin, la quería manifestar, y por eso lo hago.

Sr. Sosa Wagner

Bueno, vamos a ver, las observaciones que ha hecho al Proyecto de Ley el Secretario del Ayuntamiento de León, aquí presente, éstas son siempre materias opinables. En consecuencia, claro, siempre se puede discrepar sobre si tal atribución hecha a tal o cual órgano, debiera de estar hecha al Pleno o al Alcalde. Si está hecha al Alcalde, hacerla al Pleno, no. De todas maneras, yo le agradezco su espíritu constructivo por haber señalado lo que son, digamos, aspectos muy puntuales y muy concretos, pero que a él le parece mal esta redacción. Opinión que yo no comparto, pero, desde luego, respeto muchísimo, porque, además, sobre esto me consta que en la tramitación del Proyecto de Ley, que ya es larga, llevamos dos años prácticamente con el Proyecto de Ley desde que se empezó a poner la primera letra hasta ahora; todo esto ha sido materias opinables, que han estado en unos momentos en un sitio y han estado en otros momentos en otro.

En concreto, en el tema de la contratación de obras, lo que sí le debo decir al Sr. Secretario de León, es que ahí sí que ha habido una modificación en el apartado 1) del artículo 21, párrafo 1º, sobre el Proyecto de Ley que el Gobierno envió al Congreso, y a partir de una enmienda del Partido Socialista Obrero Español. Hemos dicho ahora que el Alcalde, es competente para contratar obras y servicios, siempre que su cuantía no exceda del 5 por 100 de los recursos ordinarios de su presupuesto, ni del 50 por 100 del límite general aplicable a la contratación directa.

Esto es un poco más restrictivo que la fórmula que inicialmente habíamos hecho, según la cual el Alcalde tenía posibilidad de contratar por unas cifras verdaderamente importantes en Ayuntamientos cuyo presupuesto fuera muy elevado. Ahí ha habido, por tanto, una pequeña rectificación.

El otro argumento, según el cual se pierde agilidad con la atribución al Pleno de competencias en materia de funcionarios, yo insisto también en la misma línea de lo que he dicho antes, que no comparto esa tesis, no, aunque es opinable, repito, porque podría haber ido perfectamente a otro órgano, pero en este caso, en lo que son las materias de personal, no. Las materias claves de personal yo creo que están bien atribuidas como lo hacen en el Proyecto de Ley, cuando se atribuye al Pleno, pues, materias como, por ejemplo, aprobación de la plantilla de personal, el Pleno tiene que saber perfectamente cuál es la plantilla de personal, y es esta materia de aprobación por parte del Pleno, la relación de puestos de trabajo reservados a

funcionarios, bases de las pruebas para la selección de personal, los concursos de provisión de puestos de trabajo, la fijación de la cuantía de las retribuciones complementarias de los funcionarios, el número de régimen de los funcionarios de empleo eventuales, la separación del servicio, etc., la ratificación del despido. Son todo materias, digamos, que afectan, efectivamente, al ámbito de la función pública local, pero afectan de una manera muy sustantiva, no a lo que es el diseño de la función pública local, y eso se ha reservado, ha quedado reservado al Pleno, mientras que la Jefatura Superior del Personal de la Corporación la ejerce el Alcalde, y que, por su delegación, la hará, pues, el Secretario del Ayuntamiento o la persona que el Alcalde estime oportuno.

En cuanto al tema que plantea el moderador sobre las comarcas, también es un tema éste, antiguo y debatido, si la Ley de Régimen Local en el punto correspondiente, que es el artículo 42 hoy, 44 ó 45 del Proyecto, de alguna manera limita las competencias de las Comunidades Autónomas para regular el asunto de las comarcas, debo decir que, efectivamente, las Comunidades Autónomas pueden haber asumido, como competencia exclusiva, la regularización de las comarcas, pero que esta competencia exclusiva es una competencia que todos sabemos hoy, hay que entenderla como competencia compartida, porque las comarcas no son un objeto no identificado.

Las comarcas son administraciones públicas y, en consecuencia, están sometidas a la reserva del Estado del 149.1.18 del régimen jurídico de las bases de las administraciones públicas. Y, por mucha competencia exclusiva que tenga la Comunidad Autónoma para la regulación de las comarcas, hay una competencia sustantiva, una reserva sustantiva a favor del Estado en el 149.1.18. Las comarcas son, y desde luego sospecho que quienes quieren las comarcas no las quieren crear como un escaparate administrativo, las quieren crear como administraciones públicas. Pues, bien, si son administraciones públicas las bases del régimen jurídico de las administraciones públicas es una competencia del Estado, y de ahí, por tanto, la constitución del artículo correspondiente del Proyecto de Ley.

Sr. Sánchez Morón

Bueno, aparte de este argumento jurídico con el que yo estoy plenamente de acuerdo, y que acaba de exponer Sosa Wagner, la comarca se puede crear, naturalmente, si está prevista en los Estatutos, pero de acuerdo con las bases de legislación del Estado de Régimen Local, según el 149.1.18 de la Constitución.

Yo me preguntaría un poco, o preguntaría en general, cuál ha sido el criterio que ha seguido el legislador en este caso para diferenciar, en cuanto a la creación de comarcas entre unas Comunidades y otras o, mejor dicho, entre todas las Comunidades y la Comunidad catalana, en último extremo, y sobre todo para limitar, respecto de las demás Comunidades Autónomas la posibilidad de creación de comarcas.

Todas las Comunidades Autónomas está claro que pueden crear comarcas, pero no se puede crear una comarca, y estoy leyendo el Proyecto de Ley de Bases, en su artículo 40, que ahora debe ser ya el 42 o algo así, si a ello se oponen expresamente las dos quintas partes de los municipios, que debieran agruparse en ella, siempre que en este caso tales municipios representen al menos la mitad del censo electoral del territorio correspondiente.

Yo, y no quiero hacer valoraciones sobre este tema, imagino que, aquí nos hallamos ante un problema básico de multiplicación burocrática, es decir, la operación que consiste en crear una comarca, supone, en definitiva, crear una administración nueva y distinta, un aparato burocrático nuevo, también, en un sistema de gobierno y de administración territorial en el que ya contamos con la Comunidad Autónoma, con la Diputación provincial, obligatoriamente, con el Municipio, etc.

Bien, yo creo que aquí lo que se expresa en este artículo, fundamentalmente, y como digo, no pretendo valorarlo, es un criterio de prudencia del legislador frente a la posibilidad de que las Comunidades Autónomas creen comarcas, digamos, con una cierta alegría. Y, quizá, esto es lo que pueda explicar, aparte de razones políticas que están en la mente de todos, la justificación que en el último texto, el que ha salido del Congreso, de la Ley de Bases de Régimen Local, que ahora no tengo delante, la justificación del por qué a la Comunidad Autónoma de Cataluña se le facilita en mayor medida la creación de comarcas, en el sentido de que no se imponen estos requisitos o estas limitaciones para que el legislador catalán comarcalice su territorio.

Bien, la justificación podría ser en este caso, imagino, el hecho de que la comarca es una institución con arraigo, con tradición en Cataluña, probada, incluso, aunque sea mínimamente, en una época anterior, y, por tanto, el establecimiento de estos límites en el caso de Cataluña, pues, no tendría tanto sentido. Me parece que es esto, yo no sé si Sosa Wagner puede decir algo más al respecto, pero creo que ésta sería la explicación de la limitación del tema comarcal en sus aspectos políticos no ya jurídicos en el texto del Proyecto.

Sr. Sosa Wagner

Bueno, yo no quisiera monopolizar mucho el uso de la palabra, espero que ustedes intervengan, sí únicamente dar la razón a lo que acaba de decir Sánchez Morón en el sentido de que si en las comarcas, efectivamente, se ha hecho una excepción en la disposición adicional, hoy tercera, me parece, o segunda de la Ley, a favor de la Generalidad de Cataluña es por respeto a una tradición histórica que allí existe.

Y es que durante el período del Estatuto de la segunda República se autorizó por dos decretos del año 36 la constitución de comarcas, y por respeto a esta tradición histórica que existe, que pasó al derecho positivo, hoy se establece un régimen un poco singular para la Generalidad de Cataluña, a la hora de crear comarcas.

Sr. Gilen Azkoaga

Bueno, yo, como Gerente de la Mancomunidad Autónoma del País Vasco, de una manera un tanto superficial, sin embargo, querría decir, que al cabo de unos años, probablemente este es un paso importante, un paso transitorio, de acomodación de una Ley de Régimen Local al modelo de régimen autonómico, en la cual nos encontramos. Pero me parece absolutamente insuficiente la reflexión que subyace en el planteamiento de la función de los municipios dentro de un siglo XXI, en cuanto al cumplimiento de unos servicios, no ya mínimos, sino unos servicios eficientes y en

relación a los conceptos de homogeneidad, de igualdad de oportunidades de los ciudadanos, que, al fin y al cabo, son los que, conforman estos municipios.

Digo esto, porque realmente creo que extenderse excesivamente en consagrar nuevamente la autarquía municipal, que me parece perfectamente defendible, desde el punto de vista del principio de la Autonomía, y, sin embargo, reducir el análisis de las nuevas agrupaciones, llámense comarcas, o lo que se quiera, reducirlo a dos o tres artículos, a partir del 40 ó 41, cualquiera que sea, está denotando de alguna manera su aspecto residual, en cuanto al esfuerzo reflexivo de la superación del minifundismo y de la ineficiencia de estos entes, que, teóricamente, lo pueden todo, pero que en la realidad no lo van a poder.

Yo, lo digo desde el punto de vista de experiencia personal práctica, y de haber reflexionado sobre los esfuerzos que luego al final no se han llevado a la práctica, como haya podido ser, en Francia, en concreto, el informe *Guisar*, que creo que los miembros de la mesa conocen perfectamente, u otros modelos que han sido coercitivos, como haya podido ser la *Ley Miser* de Bélgica o el modelo *Grapiz* de Gran Bretaña, pienso que todo este Proyecto denota un conservadurismo realmente sorprendente, una vez que nos hemos adentrado en un modelo que aparentemente es novedoso, cual es la autonomía regional, y que en este tema de la Ley de Régimen Local, lo paradójico es que, si algún señor no fuera tirando del hilo nos encontraríamos que los actos mismos de las Administraciones Locales podrían ser puestos en solfa desde el año 76, puesto que están regidos por leyes prácticamente ya anticonstitucionales.

Entonces, muchos de los actos que están conformados con aspectos ya de leyes completamente sobrepasadas, se hacen porque nadie se atreve a meterse en el tema. Los administrativistas tendrían mucho que decir en este tema, pero yo a lo que me estoy refiriendo fundamentalmente es al esfuerzo o reflexión de superar, una Administración Local totalmente caduca, que se vuelve a reimplantar en este Proyecto, a pesar de que tenga unos mínimos aspectos de modernidad y de voluntarismo en resolver que cada Comunidad Autónoma vaya a tratar de dar una fórmula nueva y, por eso, comprendo perfectamente que se hayan comprometido con los catalanes, que hagan lo que quieran desde ese punto de vista de la comarcalización, pero, francamente, es decepcionante que no se haya tenido la valentía de forzar algo más la conformación de un mapa de responsabilidades locales, en cuanto participación y a eficiencia real.

Moderador

¿Alguna otra cuestión?

Yo no sé si alguien de la Mesa quiere contestar.

Sr. Sosa Wagner

Sí, yo quería referirme al planteamiento del compañero vasco, que en cierto modo comparto en cuanto al análisis, pero no en cuanto a las consecuencias, en relación con el Proyecto de Ley.

Yo estoy completamente de acuerdo, y creo que sería fácilmente demostrable, incluso en algunos estudios se ha demostrado, que la mayor parte de los municipios,

sobre todo los más pequeños, no cumplen, no ya digo las competencias, que las leyes sectoriales atribuyen, sino muchas veces ni siquiera los servicios mínimos, que la propia Ley de Régimen Local les impone. Que hay un problema, un problema incluso grave de falta de eficiencia en la prestación de servicios municipales y que desde luego toda legislación que pretenda reformar el Régimen Local debe atender a este problema, y que, desde luego, ese problema solamente se resuelve mediante fórmulas más innovadoras, más imaginativas, que van desde la comarcalización hasta la mancomunidad, incluso el compañero, que es Gerente de una Mancomunidad, lo sabe perfectamente, por experiencia, mucho mejor que yo, por supuesto, o a las áreas metropolitanas u otro tipo de agrupaciones municipales.

Lo que pasa, es que hubiera sido muy difícil que un Proyecto de Ley de la naturaleza de éste, que es un Proyecto de Ley de Bases, hubiese regulado con mayor detalle todo ese conjunto de posibles fórmulas de agrupación municipal o de estratos o de estancias administrativas supramunicipales, capaces de resolver la ineficacia de los pequeños municipios. Y ello, por varias razones, pero singularmente porque en cada Estatuto de Autonomía, y este Proyecto de Ley de Bases, ha tenido que tener en cuenta los diferentes Estatutos de Autonomía, cada Estatuto de Autonomía se refiere a cosas en parte distintas. Hay muchos que se refieren a comarcas, desde luego, pero no todos; hay otros que hablan simplemente de agrupaciones supramunicipales, el de Madrid, sin ir más lejos; hay quien se refiere a la mancomunidad, hay quien se refiere a las áreas metropolitanas, etc.

Por otra parte, el Proyecto de Ley de Bases, es eso, un Proyecto de Ley de Bases, hay que recalcar y como tal Proyecto de Ley de Bases no podía por menos que regular con mayor detalle, lo que en la Constitución son los entes locales básicos, constitucionalmente garantizados, es decir, el municipio y la provincia, pero no tenía por qué meterse en la regulación de otros entes distintos, con los que yo mismo puedo estar conforme.

A cada Comunidad Autónoma, a los municipios de cada Comunidad Autónoma o dentro de cada Comunidad Autónoma a los interesados por el tema, desde un punto de vista político o intelectual o económico, cualquiera que sea, les corresponde dar la batalla para que se modernice el Régimen Local en esas Comunidades Autónomas.

Es más, yo estoy convencido de que si el Proyecto de Ley de Bases de Régimen Local hubiese regulado con mayor minuciosidad el tema de la comarca, de la mancomunidad, el de otras agrupaciones municipales, el de las áreas metropolitanas, enseguida se hubiese dicho, cuidado, que esto es materia estatutaria, esto es materia autonómica, aquí no tiene por qué meterse el Estado, esta regulación no compete al Estado. ¿Se pide entonces que sea el Estado el que anime a las Comunidades Autónomas a una modernización del Régimen Local? Yo creo que ese es el reto que existe y que tiene que afrontarse dentro de cada Comunidad Autónoma.

El Estado bastante ha hecho, y no podía hacer más, sin quizá infringir los Estatutos, las competencias Autonómicas, con regular el municipio y la provincia, y algunos aspectos generales de lo que se entiende por régimen jurídico en sentido estricto de la Administración Local.

—¿Alguna otra cuestión?

Sr. Luis Casas de Barcelona

Yo creo, quizá, primero será ésta mi pregunta, que la Ley es muy conservadora, a pesar de lo que nos ha dicho sobre volver a institucionalizar o reinstitucionalizar o conservar a municipios, simplemente facilitando sus agrupaciones, estimulando en cierto modo.

La Ley tenía que ser mucho más valiente, me parece, y esto era lo que esperaba el país, como muchas otras leyes tendrían que serlo también.

Pero mi pregunta es, cuando se conceda a Cataluña en peculiar modo de institucionalizar la comarca, y aquí se ha aducido una tradición histórica, que podemos estar más o menos de acuerdo, esta tradición vale o no vale, pero existe; me gustaría que nos dijeran en voz alta si se trata simplemente de autorizar a Cataluña la comarcalización o en aras de esta historicidad que nos han dicho se trata de institucionalizar o reconocer dichas comarcas históricas, de los años treinta. Si es la comarcalización o es una reinstauración más o menos aceptada de las comarcas de aquellos momentos.

Sr. Sosa Wagner

Yo voy a seguir el orden de las cuestiones que usted ha planteado.

En primer lugar, usted ha hecho una afirmación apolítica, según la cual, y como ya es la segunda vez que la oigo en la tarde de hoy, pues no me voy a callar mi pensamiento sobre ello; y es: la Ley es muy conservadora en la regulación que hace del municipio. Bien, yo no sé si usted es abogado, pero los abogados y los que tenemos o hemos tenido alguna práctica de foro, sabemos que las afirmaciones que se hacen en los escritos de demanda y de contestación a la demanda, hay que llevarlas al período de prueba, ¿sabe usted?, hay que llevarlas al período de prueba y probar lo que se dice. Y en este caso, cuando se dice la Ley es muy conservadora, en el tema municipal, hay que decir, ¿por qué?, y probar eso, y decir cuál es la alternativa revolucionaria a la visión de los municipios.

Y en este terreno yo, desde luego, por lo menos por mi parte, podemos estar aquí discutiendo horas y horas.

Dicho esto, con el máximo respeto hacia lo que usted ha dicho y, además, dicho también sin el menor asomo de acritud, simplemente porque ya es la segunda vez que lo oigo, y como son afirmaciones apolíticas, mi conciencia, digamos mi forma de pensar, de razonar, abogacil, quizá, se subleva en mí, en este punto. Bien.

Y el segundo, es ya otra afirmación: yo estoy de acuerdo con lo que ha dicho de albergar el miedo a que a través de la disposición adicional correspondiente que hemos hecho para la Generalidad de Cataluña se reproduzca el modelo comarcal que hubo en 1936.

Bueno, esto no es así, y no tiene porqué ser así, es decir, que en este momento la Generalidad de Cataluña puede hacer el modelo comarcal que quiera, únicamente se le exime de tener que superar los obstáculos que se establecen en el artículo 40 de la Ley, 43 hoy, para llegar al régimen de comarcalización, pero nada más. Por lo demás, la Generalidad de Cataluña es libre para organizar sus comarcas y, por tanto, no tiene por qué repetir las comarcas que entonces se establecieron, que usted probablemente sea más conocedor del asunto, yo no lo soy suficientemente,

pero por lo que vi de los decretos del año 37, aprobados por la Generalidad, yo creo que están en este sentido, y coincido con usted, obsoletos.

Moderador

Creo que D. Javier Lasarte quería decir algo.
Sí, tiene la palabra.

Sr. Javier Lasarte

Comienzo por agradecer a la Asociación Española de Ciencia Regional, que me ha invitado a participar en esta Mesa, pero también le paso un cargo, porque, evidentemente, el tema de las haciendas locales es un tema muy residual. Yo estaba esperando a que, de una forma directa o indirecta, saliese sobre la mesa el tema de la financiación, que creo que es un aspecto básico de la vida local; como no sale y el Sr. Sastre nos dice que nos vamos a las 6, son menos cuarto, por tanto, me siento en la obligación de manifestar al menos lo que pienso en relación con la Ley de Bases sobre este punto, aunque sea de manera muy breve. Y también porque el deseo principal es, incitar el tema, más que hacer apostolado financiero a tan altas horas de la tarde.

En primer lugar, yo tenía que decir que no estoy de acuerdo con el título de la Ley, eso de entrada. Es decir, creo que, pero eso no tiene nada que ver, no es una posición crítica con el equipo redactor de la Ley, sino con nuestra propia Constitución, que esto no lo ha ordenado suficientemente, porque en nuestra Constitución se nos lleva a dos Leyes de Bases, a la Ley de Bases tradicional, que implica delegación en el ejecutivo, y estas modernas Leyes de Bases, que vienen a ser lo que podríamos llamar una Ley Marco y que, según ha podido ver en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, el propio Tribunal Constitucional no sabe cómo llamarlas. Es decir, establecen bases o principios, pero no establecen una delegación al ejecutivo, sino que lo que establecen son las pautas para que a continuación puedan venir las Comunidades Autónomas y regular el tema.

Entonces, evidentemente, la expresión Ley de Bases ha tomado en nuestro país una doble significación: Ley de Bases delegando al ejecutivo y Ley de Bases que no delega al ejecutivo y abre la vía a las Comunidades Autónomas, y esto va a conducir, o está conduciendo ya, a planteamientos más o menos problemáticos y algo conflictivos, o al menos planteamientos poco claros.

Y este tema en particular se ha manifestado en el tema de la Hacienda. Con el fin de resumir muy brevemente cómo se ha manifestado en el tema de la Hacienda, tal vez habría que echar la vista un poco atrás para ver lo que ha pasado en los últimos años.

El día que murió el General Franco, las Cortes estaban discutiendo un Proyecto de Ley de Bases de Régimen Local, incluso llegaron a aprobarlo en votación y, por supuesto, después fue derogado.

Cuando se aprobó ese Proyecto de Ley de Bases de Régimen Local, entonces eran Bases de delegación al ejecutivo, no eran estas Leyes de Bases, o este significado de la palabra Ley de Bases, se vio que había un asunto que no podía esperar, ese asunto que no podía esperar era justamente el tema de la Hacienda. Como el tema

no podía esperar se dijo, ya arreglaremos políticamente la cuestión del Régimen Local, si es que tiene arreglo, y, en cambio, vamos pasajeramente a establecer una regulación rápida del tema de las haciendas locales, porque ése no puede esperar. Y se dictó el Decreto 3 250 a final del año 1976.

Pues desde que se dictó ese Decreto, hasta la Ley de Bases presentada en el Parlamento, el proceso ha sido genial.

Primero, decimos: es tan urgente el tema de la Hacienda que no puede esperar y tiene que ir en una regulación independiente, porque la Ley de Bases se ha parado, por motivos políticos. A continuación, el Ministerio de Hacienda se puso a trabajar y a preparar Proyectos de Hacienda Local, y no salían nunca adelante, y las personas que de una forma u otra estábamos vinculadas con el Ministerio de Hacienda escuchábamos continuamente que no salían adelante por culpa del Ministerio de Administración Territorial. Por supuesto, la culpa se individualizaba en el titular de turno, da igual quién fuera, especialmente se achacaba al parón, digamos, del tema de Hacienda a Martín Villa, no sé por qué, siempre salía su nombre, diciendo, es culpa de Martín Villa el que en esta Ley de Bases no vaya el tema de las haciendas, o no está de acuerdo o quiere gobernar lo que tiene que decir el Ministerio de Hacienda. El hecho, es que entonces Hacienda nunca era capaz de sacar una Ley de Haciendas Locales, porque parecía que políticamente se obligaba, al menos eso se nos decía, a que fuese dentro del texto de la Ley de Bases de Régimen Local o de la Ley de Régimen Local. Se decía, cómo va usted a regular la Hacienda si no tenemos arreglado el patio en general. Entonces la Ley comenzó a esperar. Y ahora aparece una Ley de Bases, y justamente en esta Ley de Bases lo que no va es la Hacienda. Y, en consecuencia, pasamos a medidas de emergencia sobre Hacienda, medidas que no se podían traducir, porque tenía que esperar a la Ley de Bases, Ley de Bases que no se ocupa de la Hacienda.

Por supuesto, esto tiene una explicación de tipo político, a la que yo no pido explicación, entre otras cosas, porque no pretendo comprender toda la política de este país, ni mucho menos, y en segundo lugar, porque al menos en esta sala no tengo a quién pedirle explicación. Al Sr. Sosa Wagner, ante todo, le considero un Profesor de Derecho Administrativo y un Secretario General Técnico y, en consecuencia, no tengo por qué pedirle explicación de una opción política de tal tamaño, ni mucho menos, pero lo digo para que sepan ustedes que hay un problema que es el gran ausente de toda la regulación del Régimen Local, que es el tema de la Hacienda, y que por la forma en que se ha enfrentado con el tema este Proyecto de Ley de Bases, yo pienso que lo mejor, lo he dicho públicamente y lo vuelvo a mantener aquí, pienso que lo mejor es que el título sobre Hacienda desapareciera de esta Ley de Bases en el proceso parlamentario.

Yo ya sé que esto no va a ser así, y que el título de Bases se va a quedar ahí, el título sobre Hacienda local, pero creo que lo mejor es que desapareciera, porque creo que abre un problema sustancial que es conocido. Yo sé que en el Ministerio de Administración Territorial tienen conocimiento de este problema. No acabo de coincidir con la forma de ver el tema con D. Francisco Sosa, a juzgar por las conversaciones que he mantenido, por supuesto, su opinión me parece una opinión de jurista serio, no es que yo critique su opinión, sino simplemente que, afortunadamente, hay opiniones divergentes, afortunadamente el país no es monolítico, pero creo que lo que digo es que desapareciera, porque va a abrir un problema tremendo, que, en cierta forma, ya se está palpando aquí.

La experiencia, me dice siempre que participo en reuniones colectivas sobre los

problemas básicos financieros de nuestro país, que a los ciudadanos del País Vasco y a los ciudadanos de Cataluña siempre les resulta insuficiente el paso que se ha dado y, en consecuencia, se ve venir que sus respectivas comunidades van a intentar dar ese paso que hay que dar para que la Ley resulte satisfactoria desde su punto de vista.

Digo, como antes, que esto es simplemente que constato un hecho, no lo enjuicio, lo cual no quiere decir que no esté dispuesto a enjuiciarlo, sino que en este momento no lo enjuicio, y lo que sí creo es que el hecho de que la Constitución diga que la regulación de las bases corresponde al Estado, y que una vez reguladas las bases de las Comunidades Autónomas pueden entrar en la materia, va a provocar el problema político de que las Comunidades Autónomas interpreten que, aprobadas estas bases, ellas pueden regular el Régimen de las Haciendas Locales y, en consecuencia, va a haber que demostrarles que no es así. Yo ya sé que el argumento formal para decir que no es así, es que aquí se hace referencia en el artículo 5, en particular, a una Ley del Estado sobre Haciendas Locales, pero las opciones políticas y las decisiones políticas no se someten a lógica jurídica ni se someten a la jerarquía normativa, sino que está ahí, y están apretando de una forma tremenda y contundente y, en consecuencia, me temo que el problema se va a plantear, y que el problema tenía que haberse evitado, porque hubiera sido mucho más conveniente el dictar previamente esa Ley de Bases de las Haciendas Locales o, como se decía en los años anteriores, haber metido en esta Ley de Régimen Local esa Ley de Bases de las Haciendas Locales, y si no era así, no haber hecho ninguna referencia al tema, de modo que no se pudiese abrir la interpretación política de que las Comunidades, a continuación, pueden pasar a regular el tema.

Y lo digo, porque, en cierta forma, a mí me preocupa mucho, y con esto termino, algo que en el mundo financiero comienza a detectarse con una gran fuerza. Todos decimos que se ha acabado la tradicional tutela sobre los entes locales, incluso el Tribunal Constitucional ya ha dicho, que los entes locales son autónomos y que esa tutela decimonónica sobre los entes locales no es propia de nuestro régimen político ni de nuestra Constitución.

Yo no estoy muy seguro de que esto sea así en el orden financiero, porque, en primer lugar, la palabra tutela aparece en los Estatutos de Autonomía, como tal, las Corporaciones Locales en relación con las Comunidades Autónomas en relación con los entes locales reclaman una tutela; por supuesto, la reclaman en el mundo financiero, y en segundo lugar, contra eso se aduce multitud de veces que la Constitución reconoce la autonomía de los entes locales, pero en materia financiera lo que reconoce es la suficiencia, no tanto la autonomía como la suficiencia, es decir, autonomía es la gestión de los propios intereses con una Hacienda suficiente, lo que implica una limitación de cómo plantear esa Hacienda y limitación de los planteamientos, y la prueba es que se basan fundamentalmente en transferencias del Estado.

Y, por tanto, creo que ese camino había que haberlo dejado bien cerrado, o regulamos la Hacienda local, pero regulamos sin regular la Hacienda local, en un momento como el actual, en el que no sabemos claro todavía la aplicación diaria y práctica de nuestro modelo de Estado, puede ser problemático.

Yo ya sé que es muy difícil en nuestro país poner de acuerdo a la Administración Pública y a los diferentes Ministerios y, por supuesto, esto, más que una crítica a la Ley de Régimen Local, es una advertencia. Aunque yo creo que es bueno que critiquemos a la Ley de Régimen Local, porque, claro, si todos cantamos las

alabanzas de la Ley de Régimen Local, que evidentemente el Gobierno actual tiene el mérito de haber sabido llevarla a las Cortes, cuando los Gobiernos anteriores prometieron siempre que la iban a presentar y no la han presentado, aunque la verdad es que, incluso el Gobierno actual, prometió el llevar la Ley de Hacienda local y tampoco la han presentado, pero, como digo, si todos cantamos las alabanzas, pues vamos a santificar al equipo de Administración Territorial y va a salirnos tan perfeccionado que va a levantar, que es una posición incomodísima para administrar los intereses del país.

En consecuencia, conviene dejarlos en sus sillones con el peso de las críticas, con el fin de que gestionen con eficacia y no desde una posición espiritual tan perfecta.

Pero, evidentemente, lo que quiero decir, es que no es una crítica, porque comprendo las dificultades, comprendo las enormes dificultades políticas que exceden con mucho de las posibilidades reales de juego político del Ministerio de Administración Territorial.

Y, en consecuencia, es más una crítica que hago al Consejo de Ministros, al Gobierno, que es el que tiene, digamos, la potestad de mandar o no mandar el Proyecto de Ley a las Cortes. Me pregunto más, ¿qué estaba pensando el Sr. Boyer el día que se aprobó ese Proyecto de Ley en el Consejo de Ministros? ¿Por qué el Sr. Ministro de Administración Territorial no metió ahí el tema de regulación de Hacienda local? Esa sería, digamos, mi pregunta, que dirigiría al Gobierno, diciendo: esta Ley cómo ha llegado sin ese aspecto, o con ese título, que no viene a decir nada.

Nada más.

—Muchas gracias, yo no sé si hay alguna otra cuestión.

—El Sr. Díez Tristán creo que quería decir alguna cuestión sobre el tema de la Función Pública.

Sr. Díez Tristán

Bien, el Sr. Lasarte, como es lógico, dentro del ámbito de sus preocupaciones, ha expresado su preocupación sobre el tema financiero, y yo, lógicamente, creo que faltaría a mi sentido si no explicara mis preocupaciones en el tema de la Función Pública, uno de los temas principales de la Ley, al que ya aludía el Sr. Sosa. Por supuesto, voy a evitar el hacer la acusación que se ha hecho de que la Ley se carga a los Cuerpos Nacionales, porque nos van a decir que lo pruebe, y entonces me voy a limitar a preguntar simplemente si en el texto se reconoce que las funciones que hoy en día realizan los Cuerpos Nacionales subsisten, puesto que se habla de la intervención económico-financiera, de la función de asesoramiento y de la función de fe pública, y si el Gobierno reconoce que estas funciones no se pueden dejar en manos de funcionarios seleccionados particularmente por cada corporación y se establece un régimen general de selección y de formación, si incluso se establece y se prevé un régimen general de concurso, entonces, yo pregunto, ¿por qué hay ese inconveniente o por qué no aparecen en la Ley los Cuerpos Nacionales de Administración Local, como han venido funcionando hasta ahora? Por un puro nominalismo de un prejuicio anticorporativista que, parece que, hoy día es el que corre por todas partes y está de moda, o porque hay alguna otra razón.

Yo, como modesto funcionario de provincias, lo pregunto, porque la verdad es

que hasta ahora tampoco comprendo las razones profundas de que no se citen o no permanezcan los Cuerpos Nacionales de Administración Local.

Lo que sí es cierto, es que los Cuerpos, y creo que eso es un criterio sentido por todos nosotros, que pertenecemos a ellos, los Cuerpos Nacionales de Administración Local, no nos hemos considerado nunca como Cuerpos privilegiados, que defienden situaciones de privilegio y de ventaja, porque, desgraciadamente, en las Corporaciones luchamos en solitario con una serie de problemas constantes y hay una tirantez o hay un enfrentamiento que quizá sea normal entre poder político y funcionarios, puesto que la misión que se nos asigna es una misión muy ingrata, que es el de asesorar, y sobre todo el de advertir a los políticos si una materia, si una decisión, no se ajusta a la legalidad, y no digamos si en la materia económico-financiera no se ajustan a las disponibilidades o posibilidades del presupuesto.

Por eso, yo creo que la gran esperanza que los funcionarios de los Cuerpos Nacionales hemos tenido siempre, desde el advenimiento del régimen democrático, es decir, si vamos a conseguir mayor democracia, si vamos a conseguir una mayor transparencia en el funcionamiento de las corporaciones, parece que es lógico que a los funcionarios que cumplimos esas misiones se nos facilite o haya una legislación que nos permita una situación de independencia, que nos evite, digamos, el sometimiento, porque en el régimen anterior, efectivamente, todos sabemos cómo funcionaban, los Alcaldes eran nombrados por los Gobernadores Civiles y el pobre Secretario, que se enfrentaba a un Alcalde le venía toda la pirámide encima. Esto era una norma, constantemente conocida y reconocida por todos.

Entonces el problema, quizá, era un poco conseguir esa independencia, y la independencia de las corporaciones, no en el sentido de tener un privilegio, sino que desde el punto de vista del nombramiento, desde el punto de vista de la regulación económica, desde el punto de vista de las posibilidades de sanción, los funcionarios tuviéramos esa situación.

En el Proyecto, a mí me da la sensación que se reconoce una mayor intervención de las Corporaciones en los nombramientos no sólo en ese 25 por 100 de méritos en el baremo de aplicación en los concursos, sino que yo creo entender, tal como está regulado el Proyecto, que las propias Corporaciones son las que van a presentar o aprobar las bases que van a regir en los concursos, y eso sí que permite una intervención muy directa y de mucha importancia de las Corporaciones. No basta que después sea el Ministerio el que haga nombramiento si en la redacción y la presentación de las Bases, las Corporaciones tienen una influencia decisiva.

Y sobre todo, hay otro problema, al hilo de este asunto, que me ha llamado mucho la atención, es el inciso que se ha incluido y que no existía en la redacción inicial del Proyecto, tampoco comprendo muy bien, sobre la posibilidad de que las funciones reservadas a funcionarios con habilitación nacional sean desempeñadas no sólo por funcionarios de las propias Corporaciones, sino incluso por personas que no estén incluidas dentro del Estatuto funcional. Esto puede ser una habilitación legislativa para resolver problemas muy concretos y puntuales, que no tengan mayor importancia o pueden ser no una portilla, sino un portón de una importancia decisiva, en cuanto a la desnaturalización de la función de este tipo de problemas de funcionarios.

Muchas gracias.

—Muchas gracias. ¿Hay alguna cuestión, alguna pregunta?

Sr. Gilen Azkoaga

En cuanto a que de alguna forma me he sentido aludido, en la referencia del Sr. Sosa sobre las definiciones apolíticas, o algo por el estilo, yo le diría de aspectos de incoherencia, en cuanto a poder denominar a esta legislación de absolutamente conservadora o cosificadora de una visión x que se tenga sobre la organización territorial del Estado. Usted tiene, por ejemplo, los artículos 25 y 26, y vamos a referirnos simplemente a los que señalaban en los conceptos de competencias y, por una parte, aparecen las competencias de los municipios de forma general, en todo caso, pues, tendrá una serie de competencias a, b, c, d, e, f, g, hasta n, y en el 26 están señalando, por ejemplo: deberán prestar por sí o de forma asociada los siguientes no, en todos los municipios x, y luego ya se pone a referir, por ejemplo, superior a 5 000 y superior a 20 000. Ustedes aquí, cuando señalan estos conceptos, éstos son unos aspectos completamente irracionales, pongamos, por ejemplo, en un matadero, en un municipio superior a 20 000 habitantes.

Vamos a poner las cosas concretas, porque con esto, el aspecto apolítico, de alguna forma rozamos el suelo.

Tenemos un Ayuntamiento de 20 000 habitantes y, efectivamente, ustedes por Ley les están obligando a montar un matadero. Resulta que usted sabe que por reglamentación técnico-sanitaria, existen unas determinadas normativas que le exigen un determinado umbral, que sabe usted que precisamente 20 000 habitantes no le dan para tener la rentabilidad suficiente.

Alrededor de este Ayuntamiento de 20 000 habitantes, que es un ente el que se ha consagrado como un ente autónomo y con suficiencia para decidir si lo pone o no lo pone, y ustedes aquí dicen que lo tienen que poner. Tienen Ayuntamientos de tres, dos mil, y que, naturalmente, ellos no están obligados a tener este famoso matadero. Realmente, están creando una abstracción espacial, esto es lo que en una reflexión sobre el territorio de una manera homogénea, en el sentido que los habitantes por el hecho de ser ciudadanos, que sean ciudadanos del municipio que tiene 20 000, o del que ese mismo municipio de 20 000 ha podido ir generando, en un municipio contiguo que tiene 2 000 y que no está obligado a tener estos servicios, es un reflejo de que no se ha estudiado suficientemente la manera de superar precisamente esta situación que la vida urbana moderna está realmente consagrando. Hoy en día no tiene sentido el hablar de un municipio de forma individualizada. A eso me refería en el sentido de que el Proyecto es absolutamente conservador. Está fijando una visión del pasado, en cuanto a respetar, unas figuras que a mí me parece correcto, si usted ha leído, por ejemplo, el informe³ *Guixart*, empieza diciendo, «los 38 000 municipios de Francia», forman parte de la historia, y tienen el derecho a seguir perviviendo, pero automáticamente se plantea una racionalización de la prestación de servicios, diciendo a partir de determinado momento, habrá una carta de organización de todo el territorio, que se hará de forma participativa, etc., en el cual se establecerán, primero, un grupo de servicios mínimos, y luego, a partir de ahí, una carta, que se puede hacer de forma de menú.

A esto me refería en el sentido de que realmente ha habido, una muy escasa reflexión sobre la necesidad de superar el minifundismo en el cual hemos estado viviendo. Yo no me quiero referir concretamente a una Comunidad Autónoma cualquiera, pero vamos, lo tenemos en el caso de Castilla. Yo he entendido al Sr. Casassas que de alguna manera está un poco preocupado, en el sentido de que

también el concepto mitificado de la comarcalización que haya podido existir en Cataluña, de alguna forma también en los fenómenos de desarrollo urbano y demás, han superado esa situación, y que realmente en estos momentos hay que tener en una visión muchísimo más cercana a una evolución de la vida y de la organización espacial y de funcionamiento sistemático del territorio y, de todas las consecuencias que esto trae desde el punto de vista de organización territorial, de su Hacienda, de la participación, responsabilidad, etc.

Sr. Sosa Wagner

Me va a permitir el Sr. Secretario del Ayuntamiento de León, que primero conteste a nuestro amable comunicante de las filas del público, porque, también sin acritud, pero cuando se pasa de la afirmación general a la prueba del 9, hay una distancia importantísima, lo que yo me temía, que la afirmación general no se prueba, cuando se va al ejemplo concreto y sale el tema del matadero. Qué casualidad con el tema del matadero. El tema del matadero, que es un servicio sucio, hay que decirlo, aunque aquí hay muchos Veterinarios, probablemente porque esta es una ciudad con una gran tradición Veterinaria, pero el matadero se llama en términos jurídico-administrativos de una forma verdaderamente obscena y grosera, salas de despiece, se llaman así, unas cosas terribles, se llama el reglamento de mataderos.

Y los mataderos salen insistentemente en todos los debates que hemos tenido sobre la Ley de Régimen Local con representantes de municipios y de provincias, etcétera, ha salido siempre el tema matadero, una especie de «*deus ex machina*» a través de cuyos servicios se quería explicar toda la inconsistencia de la Ley, y claro, no se lograba, no se lograba explicar ni argumentar la inconsistencia de la Ley a través o a partir del ejemplo del matadero. El ejemplo del matadero es pobre, para demostrar la inconsistencia y el conservadurismo de la Ley, es pequeño y es pobre, no sirve. Hay que buscar otro por una razón, porque todo lo que usted ha dicho tiene razón, tiene absolutamente toda la razón, pero olvida que el artículo 26 empieza con un punto 1, que dice: los municipios por sí, o asociados. Es decir, que todo esto de los mataderos lo tendrá el Ayuntamiento de 3 000 habitantes si lo quiere tener o lo puede tener, pero si no, lo tendrá de forma asociada con otros municipios, con las mancomunidades.

Es verdad que éste por sí o asociados no estaba en el Proyecto de Ley que el Gobierno envió a las Cortes, es fruto de una enmienda socialista, es cierto, pero lo cierto es que el Proyecto actual, tal como está redactado, aparece por sí o asociados. Si eso no fuera poco, el mismo artículo 26, en el párrafo segundo, dice que los municipios pueden solicitar de la Comunidad Autónoma respectiva, la dispensa de la obligación de prestar los servicios mínimos que les corresponde, según lo dispuesto en el número anterior, cuando por sus características peculiares resulte de imposible o muy difícil cumplimiento el establecimiento y prestación de dichos servicios por el propio Ayuntamiento. Puede haber, por tanto, dispensa de los dichos mataderos por la Comunidad Autónoma cuando sea necesario.

Y, en tercer lugar, la asistencia, si se quiere montar en matadero, porque en ellos se empecina el municipio, la asistencia de las diputaciones a los municipios, párrafo tercero del mismo artículo 26, prevista en el artículo 36, se dirigirá preferentemente al establecimiento y adecuada prestación de los servicios públicos mínimos, así

como a la garantía del desempeño en las Corporaciones Locales de las Funciones Públicas, a que se refiere.

De manera que, me alegro que usted haya sacado el tema mataderos, porque, insisto, la debilidad del verbigracia que decían en aquella película de Gila, del verbigracia matadero, para apoyar la afirmación, vuelvo a decir apolítica e injustificada del conservadurismo del Proyecto de Ley.

Y con ello, paso a responder al Secretario del Ayuntamiento de León, que, bueno, él me va a permitir que yo no sea especialmente explícito en la contestación que le voy a hacer, porque él sabe perfectamente, porque está organizado en un Colegio Profesional que es el Colegio de los funcionarios locales, que en múltiples ocasiones les hemos explicado al Colegio Oficial de Secretarios, Interventores y Depositarios, cuál es el sentido de las nuevas normas de Régimen Local.

Por tanto, yo pido que me excuse, el Secretario del Ayuntamiento de León, de explicarle con detalle la alternativa organizatoria que se explica, que se recoge en el Proyecto de Ley.

Es cierto, yo lo diría, o lo digo únicamente con una expresión: es cierto que no están los cuerpos, pero quedan las almas, las almas de los Secretarios, los Interventores y Depositarios, quedan en el Proyecto de Ley.

Gracias.

—Muchas gracias. ¿Hay alguna otra cuestión?

—Si no hay más intervenciones, se levanta la sesión, agradeciendo a todos su participación.

- ANO, Ricardo
Servicio de Estudios del Banco de Bilbao, Bilbao
- ALVAREZ PERLA, José M.^a
TAU, Planificación Territorial, Madrid
- AREVALO VICENTE, O.
CSIC, Salamanca
- ARISTI HERRÓN, Jesús M.^a
EYSE, Madrid
- AURIOLES MARTÍN, Joaquín
Facultad de Ciencias Económicas, Málaga
- AZA CUNEO, Rosa Isabel
Escuela de Estudios Empresariales, Uxón
- ACROAGA ETXEBARRIA, Gilen Joaqui
Municipalidad del Azo de Ba, Arrebatatua
- BARRERAN ORTIZ, Eusebio
Facultad de Ciencias Económicas, Zaragoza
- BARCEÑA CUESTOS, María
Categoría de Oros del Territorio del Polígono de Asturias, Oviedo
- BARTARRICHE SÁGUES, Carlos
Secretaría de Estado CEE, Nº de Asuntos Exteriores, Madrid
- BLANDINIÈRES, Jean Paul
INSEE, París
- BLASCO LAUREGUIL, Iribarren
Unidad de la Oros de Aragón, Zaragoza

Relación de asistentes

- ABELAIRA ARRIANDIAGA, Yolanda
IDASA. La Coruña.
- ALBISTUR MARIN, Francisco Javier.
Diputación Foral. San Sebastián.
- ALONSO SANCHEZ-LOMBAS, Emiliano.
Cámara de Comercio e Industria. León.
- ALVAREZ ARECES, Miguel Angel.
HUNOSA. Gijón.
- ALVAREZ CORBACHO, Joaquín.
Facultad de Ciencias Económicas. Santiago de Compostela.
- ALVAREZ LLANO, Roberto.
Servicio de Estudios del Banco de Bilbao. Bilbao.
- ALVAREZ PERLA, José M^a.
TAU. Planificación Territorial. Madrid.
- AREVALO VICENTE, G.
CSIC. Salamanca.
- ARISTI BIURRUN, Jesús M^a.
EYSER. Madrid.
- AURIOLES MARTIN, Joaquín.
Facultad de Ciencias Económicas. Málaga
- AZA CONEJO, Rosa Isabel.
Escuela de Estudios Empresariales. Gijón.
- AZKOAGA ETXEBARRIA, Gilen Joseba.
Mancomunidad del Alto Deba. Arretxabaleta.
- BARBERAN ORTI, Ramón.
Facultad de Ciencias Económicas. Zaragoza.
- BARCENA CUETOS, Millán.
Consejería de Ord del Territorio del Principado de Asturias. Oviedo.
- BARTARRECHE SAGUES, Carlos.
Secretaría de Estado CEE. M^o de Asuntos Exteriores. Madrid.
- BLANDINIERES, Jean Paul.
INSEE. París.
- BLASCO JAUREGUI, Jerónimo.
Letrado de la Corte de Aragón. Zaragoza

- BOLADO ECHEVARRIA, Eleuterio.**
Colegio de Economistas. Valladolid.
- BONETE PERALES, Rafael.**
Departamento de Economía y Hacienda. Facultad de Derecho. Salamanca.
- BOSQUE MAUREL, Joaquín.**
Catedrático de Geografía Univ. Complutense. Madrid.
- BUTTLER, Friedrich.**
Universidad de Paderborn. RFA.
- CABALLERO ALVAREZ.**
Catedrático de Teoría Económica. Universidad de Santiago de Compostela.
- CALVO DE CELIS, José Luis.**
Deleg. Territorial de Industria, Energía y Trabajo. León.
- CAÑADA VICINAY, Juan.**
Universidad Politécnica. Madrid.
- CAPELLADES CEBOLLA, Joaquim.**
Consortio de Información y Documentación de Cataluña. Barcelona.
- CARRERAS SANCHEZ, M.^a del Carmen.**
Fac. de Geografía e Historia Univ. Complutense. Madrid.
- CARRERAS PUIGDENGOLAS.**
Sindicatura de Cuentas de Cataluña. Barcelona.
- CARRILLO SARABIA, Nieves.**
León.
- CASASSAS SIMO, Lluís.**
Facultad de Geografía e Historia. Universidad de Barcelona.
- CHANTADA ACOSTA, José Ramón.**
Facultad de Geografía e Historia. Universidad de Santiago de Compostela.
- CONEJOS SANCHO, Jordi.**
Departamento de Economía y Hacienda. Generalitat de Catalunya. Barcelona.
- CORDERO, Gervasio.**
Ministerio de Industria y Energía. Madrid.
- CORDERO DEL CASTILLO, Prisciliano.**
Diputación Provincial de León.
- CORTINA GARCIA, Jorge.**
Consejería de Industria, Comercio y Turismo. Murcia.
- COSTAS COMESAÑA, Antón.**
Facultad de Ciencias Económicas. Universidad de Barcelona.
- CUADRADO ROURA, Juan Ramón.**
Ministerio de Transportes, Turismo y Comunicaciones. Madrid.
- DE LOS RIOS RODICIO, Angel.**
Universidad de Valladolid.
- DE LOZAR DE GRADO, Jesús.**
Consejería de Economía y Hacienda. Junta de Castilla y León. Valladolid.
- DE RIVAS HUERA, Guillermo.**
Generalitat Valenciana. Consejería de Economía. Valencia.

- DEL CANTO FRESNO, Consuelo.
Universidad Complutense. Madrid.
- DIEZ MODINO, José Manuel.
Universidad de León.
- DIEZ TRISTAN, Alejandro.
Ayuntamiento de León.
- DOMINGUEZ AGUT, Enrique.
Cámara Oficial de Comercio. Castellón.
- DULL SABATER, Alberto.
- ENCABO HEREDERO, Leandro.
Ministerio de Transportes, Turismo y Comunicaciones. Madrid.
- ESCUADERO BARBERO, Roberto.
Diputación Provincial de León.
- ESCUADERO GIL, Fidel.
CSIC. Salamanca.
- ✓ ESPINO ROMERO, Rodolfo.
Colegio Universitario de Las Palmas.
- ESTRADA RIVERO, César.
Consejería de Educación y Cultura. Junta de Castilla y León. Valladolid.
- FERNANDEZ ANTONIO, José Ramón.
Diputación Provincial. La Coruña.
- FERNANDEZ ARCE, Lourdes.
Consejería de Economía y Hacienda. Junta de Castilla y León. Valladolid.
- FERNANDEZ ARUFE, Josefa.
Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales. Valladolid.
- FERNANDEZ REVUELTA, José.
CSIC. León.
- FERNANDEZ RODRIGUEZ, Fernando
Banco de Bilbao. Madrid.
- FERNANDEZ VARGAS, Valentina.
CSIC. Madrid.
- GALLEGO DIAZ, M.^a de las Nieves.
Universidad de Valladolid.
- GARCIA ANTONIO, Angel.
Ministerio de Administración Territorial. Madrid.
- GARCIA CALABOZO, Alejandro.
León.
- GARCIA CRESPO, Milagros.
Facultad de Ciencias Económicas. Universidad del País Vasco. Bilbao.
- GARCIA DORY, Miguel Angel.
CSIC. Madrid.
- GARCIA GONZALEZ-LLANOS, Aureliano.
Equipamientos Comerciales de Galicia. La Coruña.

- GARCIA LUNA, Oscar.
Arquitecto. León.
- GARCIA MERINO, M.^a José.
Consejería de Economía y Hacienda. Junta de Castilla y León. Valladolid.
- GARCIA VALDEON, Simón.
Consejería de Economía y Hacienda. Junta de Castilla y León. Valladolid.
- GIRALDEZ PIDAL, Elena.
Facultad de Ciencias Económicas. Universidad del País Vasco. Bilbao.
- GOMEZ PORTILLA, Pedro Angel.
Escuela de Ingenieros de Caminos. Santander.
- GONZALEZ DOMINGUEZ, Angel Manuel.
Pescanova. Redondela.
- GONZALEZ GARCIA, José Luis.
Facultad de Derecho. Universidad de León.
- GONZALEZ-HABA GONZALEZ, Ana.
Economista. Madrid.
- GONZALEZ GONZALEZ, M.^a Jesús.
Departamento de Geografía. Universidad de León.
- GONZALEZ PRIETO, M.^a Jesús.
Economista. León.
- GONZALEZ VECIN, Joaquín
Universidad de León.
- GORDO GOMEZ, Pablo.
Ministerio de Educación y Ciencia. Valladolid.
- GRACIA, Alfonso.
Consejería de Industria, Energía y Trabajo. Junta de Castilla y León. Valladolid.
- GRAFE ARIAS, Fritz Hans.
Facultad de Ciencias Económicas. Universidad del País Vasco. Bilbao.
- GUILL GUILLEM, José.
Ministerio de Transportes, Turismo y Comunicaciones. Madrid.
- GUTIERREZ GEIJO, Julio.
Facultad de Veterinaria. León.
- GUTIERREZ HURTADO, Francisco Javier.
Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales. Valladolid.
- HERNANDEZ BORGE, Julio.
Facultad de Geografía e Historia. Universidad de Santiago de Compostela.
- HERNANDEZ PERLINES, Isidro.
Junta de Castilla y León. Valladolid.
- HERNANGOMEZ BARAHONA, Manuel.
Junta de Castilla y León. Valladolid.
- IBAÑEZ SANROMAN, Miguel.
San Sebastián.
- IGLESIAS SUAREZ, Alfredo.
Facultad de Derecho. Santiago de Compostela.

- IÑARRA GARCIA, Elena.**
Facultad de Ciencias Económicas. Universidad del País Vasco. Bilbao.
- JIMENEZ DIAZ, Longinos.**
CSIC. Salamanca.
- LAPORTE ROSELLO, Antoni.**
Consortio de Información y Documentación de Cataluña. Barcelona.
- LASARTE, Javier.**
Universidad de Sevilla.
- LILLO PEREZ, José Marcos.**
Ministerio de Economía y Hacienda. Madrid.
- LOPEZ GONZALEZ, Enrique.**
Escuela Universitaria de Estudios Empresariales. León.
- LOPEZ LOPEZ, Alejandro.**
Universidad Complutense de Madrid.
- LOPEZ TRIGAL, Lorenzo.**
Facultad de Filosofía y Letras. Universidad de León.
- MALLO FERNANDEZ, Fernando.**
Escuela Universitaria de Estudios Empresariales. León.
- MANERO MIGUEL, Fernando.**
Facultad de Filosofía y Letras. Universidad de Valladolid.
- MANTERO GARCIA-LORENZANA, M.^a del Carmen.**
Facultad de Veterinaria. Universidad de León.
- MARIN RIVERO, M.^a de los Angeles.**
Facultad de Derecho. Universidad de León.
- MARRON JAQUETE, José Luis.**
HUNOSA. Oviedo.
- MARTIN MARTINEZ, José Francisco.**
Consejería de Economía y Hacienda. Junta de Castilla y León. Valladolid.
- MARTINEZ CHACON, Elvira.**
Facultad de Ciencias Económicas. Oviedo.
- MARTINEZ REY, M.^a del Carmen.**
Delegación de Hacienda. León.
- MARTINEZ GARCIA, Julián.**
Consejería de Economía y Hacienda. Junta de Castilla y León. Valladolid.
- MARTINEZ VICENTE, Silvio.**
CSIC. Madrid.
- MAYA FRADES, Antonio.**
Facultad de Filosofía y Letras. Universidad de León.
- MELON ARIAS, M.^a Cruz Rosa.**
Escuela Universitaria de EGB. León.
- MENDEZ GUTIERREZ DEL VALLE, Ricardo.**
Facultad de Geografía e Historia. Universidad Complutense de Madrid.
- MIRALLES MIRA, Frederic.**
Corporación Metropolitana de Barcelona.

- MITADIEL MARTINEZ, Manuel.
Consejería de Economía y Hacienda. Junta de Castilla y León. Valladolid.
- MONTSERRAT, Antoni.
MONTENEGRO CRIADO, Santiago.
IDASA. La Coruña.
- MORALES MARTINEZ, Eduardo.
Banco Exterior de España. Madrid.
- MORILLAS, Andréu.
Departamento de Economía y Finanzas. Generalitat de Catalunya. Barcelona.
- MUÑOZ LOPEZ, Valeriano.
Ministerio de Economía y Hacienda. Madrid.
- NARVAEZ BUENO, Antonio J.
Departamento Política Económica. Universidad de Málaga.
- OGANDO CANABAL, Josefa Olga.
Facultad de Ciencias Económicas. Universidad de Valladolid.
- ORDUÑA REBOLLO, Enrique.
Instituto de Estudios de Administración Local. Madrid.
- OREJAS IBAN, Carmen.
León.
- PAJARES LOPEZ, Antonio.
Delegación Territorial de Industria. León.
- PALANCAR PENELLA, Mariano.
Ing. de Caminos.
- PARDELLAS DE BLAS, Xulio Xosé.
Consellería de Agricultura, Pesca y Alimentación. Xunta de Galicia. Vilagarcía.
- PARRA RODRIGUEZ, Francisco Javier.
Consejería de Economía y Hacienda. Junta de Castilla y León. Valladolid.
- PEDROSA SANZ, Rosario.
Facultad de Ciencias Económicas. Universidad de Valladolid.
- PIQUE CAMPS, Josep.
Facultad de Ciencias Económicas. Universidad de Barcelona.
- PLACER GALAN, José Luis.
Escuela Universitaria de Estudios Empresariales. León.
- POSADA CONGALEZ, Manuel.
Ingeniería y Consulting. Orense.
- PRIETO GUIJARRO, Angel.
CSIC. Salamanca.
- PRIETO PARA, Rita.
Facultad de Ciencias Económicas. Universidad de Barcelona.
- PUJADAS RUBIES, Romà.
Facultad de Geografía e Historia. Universidad de Barcelona.
- PUY FRAGA, Pedro.
Facultad de Derecho. Universidad de Santiago de Compostela.

- RAMOS GARCIA, Armando.
Editorial Everest. León.
- RAMOS MARTIN, M.^a Teresa.
IDASA. La Coruña.
- ROBLA ORTIZ, Felipe.
Consejería de Agricultura. Junta de Castilla y León. Valladolid.
- RODERO FRANGANILLO, Adolfo.
Colegio Universitario de Ciencias Empresariales. Córdoba.
- RODRIGUEZ BARRASA, Ana M.^a
Consejería de Economía y Hacienda. Junta de Castilla y León. Valladolid.
- RODRIGUEZ MARTIN, José Angel.
Facultad de Ciencias Económicas. Universidad de La Laguna.
- RODRIGUEZ MARTINEZ CONDE, Rafael.
Universidad de Santiago de Compostela.
- ROIG ALONSO, Miguel.
Facultad de Ciencias Económicas. Universidad de Valencia.
- ROIG MARTI, Josep.
Corporación Metropolitana de Barcelona.
- ROMERO RODRIGUEZ, José J.
C.U. Ciencias Empresariales. Córdoba.
- RON ROMERO, José.
Facultad de Derecho. Universidad de Santiago de Compostela.
- RUIZ NAVARRO, José.
Promoción Industrial de la Bahía de Cádiz. Cádiz.
- RUJAS LAZARO, Mariano.
CEOTMA. Madrid.
- SAENZ DE BURUAGA, Gonzalo.
Banco Exterior de España. Madrid.
- SAENZ LORITE, Manuel.
Facultad de Filosofía y Letras. Universidad de León.
- SALVA TOMAS, Pedro Antonio.
Facultad de Filosofía y Letras. Universidad de Palma de Mallorca.
- SALVADOR VALLES, Ramón.
ETS de Ingenieros Industriales. Univ. Politécnica de Cataluña. Barcelona.
- SANCHEZ MORON, Miguel.
Facultad de Derecho. Universidad Complutense de Madrid.
- SANZ LOPEZ, Carmen.
Universidad Complutense de Madrid.
- SANZ SANJOSE, M.^a Gloria.
Escuela Universitaria de Profesorado. Segovia.
- SANSALVADO TRIBO, Montserrat.
ETS de Ingenieros Industriales. Univ. Politécnica de Cataluña. Barcelona.
- SASTRE LEGIDO, Ramón.
Consejería de Presidencia y Admón. Territ. Junta de Castilla y León. Valladolid.

- SEISDEDOS ROBLES, Juan.
Procurador en las Cortes de Castilla y León. Zamora.
- SERRANO SANZ, José María.
Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales. Zaragoza.
- SOLE PARELLADA, Francesc.
ETS de Ingenieros Industriales. Univ. Politécnica de Cataluña. Barcelona.
- SOSA WAGNER, Francisco.
Ministerio de Administración Territorial. Madrid.
- SOTILLO BLASCO, Fernando.
Colegio de Economistas de León.
- SUAREZ Y SUAREZ, Andrés.
Facultad de Veterinaria. Universidad de León.
- TEJERO DE LA CUESTA, José M.^a.
Geógrafo. Burgos.
- TEJERO RODRIGUEZ, Manuel Jesús.
Ministerio de Transportes, Turismo y Comunicaciones. Madrid.
- THEOTONIO CACERES, Vicente.
ETEA. Córdoba.
- TORRES RIESGO, Juan Carlos.
Madrid.
- TURIEL SANDIN, Agustín.
Delegación de Hacienda. León.
- URCOLA FERNANDEZ-MIRANDA, Enrique.
IDASA. La Coruña.
- UREÑA FRANCES, José M.^a
Escuela de Caminos. Santander.
- VALERO LOBÓ, Angeles.
Facultad de Sociología. Universidad Complutense de Madrid.
- VARELA PEREZ, Isabel.
Consejería de Educación y Cultura. Junta de Castilla y León. Valladolid.
- VAZQUEZ BARQUERO, Antonio.
CEOTMA. Madrid.
- VELA HERRERO, Soledad.
CSIC. Madrid.
- VILALTA VILELLA, Jaume.
Generalitat de Catalunya. Barcelona.
- VILLARINO PEREZ, Montserrat.
Facultad de Geografía e Historia. Universidad de Santiago de Compostela.
- VILLARINO SIEYRO, Ramón M.^a
Consellería de Industria, Energía y Comercio. Xunta de Galicia. Santiago.
- VILLEGAS TERCEÑO, Pedro.
F.C. Económicas. Univ. del País Vasco.

VIÑUELA DIAZ, Julio.

Ministerio de Economía y Hacienda. Madrid.

VIOR SANCHEZ ALLENDE, Rafael.

Junta de Castilla y León. Valladolid.

INDICE

INDICE DEL TOMO I

	<u>Pág.</u>
Presentación	3
Señala Inaugural	11
Saludo del Maestro Sr. D. Miguel Cortázar del Castillo, Rector de la Universidad de León	13
Intervención del Excmo. Sr. Presidente de la Junta de Castilla y León D. Domingo Madrid López	18
I. SECTORES ESTRATÉGICOS DE LA ECONOMÍA CASTELLANO LEONESA	
1.1. ESTRATEGIAS DE DESARROLLO EN CASTILLA Y LEÓN	21
Posturas:	
- Estrategias de desarrollo en Castilla y León. Indira Hier- nández Perilla y Manuel Maseda Marañón	23
Comunicaciones:	
- Penetración del capital extranjero en las empresas indus- triales castellano-leonesas (1960-1983). José A. Fernández Araño y Rogelio Pedrosa Sanz	39
- Las "relaciones" «extrínsecas» externas en la economía autónoma de Castilla y León. Roberto Álvarez Lloas y Fernando Fernández Rodríguez	51
- Depresión y desarrollo local en Castilla-León. Germán Vázquez-Rozal y José Pedro García García	71
1.2. INDUSTRIA AGROALIMENTARIA EN CASTILLA Y LEÓN	83
Posturas:	
- La industria agroalimentaria en Castilla y León. Felipe Lobo Otero	85
Comunicaciones:	
- El comportamiento de la agricultura castellano-leonesa	

INDICE DEL TOMO I

	Págs.
Presentación	5
Sesión Inaugural	11
Saludo del Magco. Sr. D. Miguel Cordero del Castillo, Rector de la Universidad de León.....	13
Intervención del Excmo. Sr. Presidente de la Junta de Castilla y León D. Demetrio Madrid López.....	15

I. SECTORES ESTRATEGICOS DE LA ECONOMIA CASTELLANO LEONESA

I.1. ESTRATEGIAS DE DESARROLLO EN CASTILLA Y LEON...	21
--	----

POENCIA:

✓ -Estrategias de desarrollo en Castilla y León. Isidro Hernández Perlins y Manuel Mitadiel Martínez.....	23
---	----

COMUNICACIONES:

✓ -Penetración del capital extranjero en las empresas industriales castellano-leonesas (1960-1983). Josefa E. Fernández Arufe y Rosario Pedrosa Sanz.....	39
---	----

✓ -Las relaciones económicas exteriores en la comunidad autónoma de Castilla y León. Roberto Alvarez Llano y Fernando Fernández Rodríguez.....	55
--	----

✓ -Depresión y desarrollo local en Castilla-León. Germán Valcárcel-Resalt y José Frutos García García.....	73
--	----

I.2. INDUSTRIA AGROALIMENTARIA EN CASTILLA Y LEON ..	83
--	----

POENCIA:

-La industria agroalimentaria en Castilla y León. Felipe Robla Ortiz.....	85
---	----

COMUNICACIONES:

✓ -El comportamiento de la agricultura castellano-leonesa	
---	--

	Págs.
durante la crisis (1974-1983). Francisco Javier Gutiérrez Hurtado	93
✓ -La industria agroalimentaria en la economía castellano-leonesa. Pablo Gordo Gómez	101
-Razas autóctonas contra piensos importados en la región castellano-leonesa. J. S. Martínez Vicente, M. A. García Dory y S. Vela Herrero.....	121
✓ -Aspectos de la estructura de la producción ovina en Castilla y León. José Fernández Revuelta y Julio Gutiérrez Geijo	135
✓ -Evolución y especialización ganadera comarcal en la región castellano-leonesa. A. Prieto Guijarro, L. Jiménez Díaz, G. Arévalo Vicente y F. Escudero Gil	147
-Estructura de costes en las explotaciones agrarias de Castilla-León. A. Prieto Gujarro, L. Jiménez Díaz, G. Arévalo Vicente y F. Escudero Gil	173
 I.3. LA MINERÍA COMO SECTOR ESTRATEGICO DE CASTILLA Y LEÓN.....	 205
PONENCIA:	
✓ -La minería como sector estratégico de Castilla y León. Alfonso S. Gracia Plaza	207
COMUNICACIONES:	
-El aprovechamiento minero-energético en Castilla y León: significado económico y trascendencia espacial. Fernando Manero Miguel	221
✓ -Estructura del consumo de energía eléctrica en Castilla-León. Josefa E. Fernández Arufe y Angel de los Ríos Rodicio.....	239
✓ -El agua como factor estratégico de la economía leonesa. Mariano Palancar Penella.....	255
 II. EFECTOS DE LA POLITICA ECONOMICA EUROPEA - EN LAS REGIONES ESPAÑOLAS	
PONENCIA:	
-La C.E.E. y la industria española. Milagros García Crespo.	263

COMUNICACIONES:

- Guión sobre situación de las negociaciones. Enero 1985.
Carlos Bastarreche 285
- Efectos de la política agraria europea en las regiones españolas. Armando Ramos..... 289
- El F.E.D.E.R.: algunas reflexiones sobre su futura aplicación en España. Jordi Conejos i Sancho..... 297
- Efectos de la política agraria común sobre la autonomía regional. Aplicación a Andalucía. A. Rodero Franganillo, V. Theotonio Cáceres y J. J. Romero Rodríguez 303
- Los efectos de la política de expansión de los cultivos marinos en Europa sobre el desarrollo de la agricultura en Galicia. Xulio X. Pardellas de Blas 311
- La industria carbonífera de la comunidad y su incidencia nacional en el sector: El carbón asturiano. José Luis Marrón Jaquete y Miguel A. Alvarez Areces..... 317

III. TECNICAS DE ANALISIS REGIONAL

PONENCIA:

- Los indicadores de la política económica regional: La experiencia francesa. Jean Paul Blandinières..... 351

COMUNICACIONES:

- Un indicador sintético para el análisis de la coyuntura regional. Eduardo Morales Martínez..... 369
- Líneas de investigación y trabajo de campo: Las limitaciones de los indicadores de coyuntura. Enrique Domínguez Agut..... 377
- Técnicas de análisis regional: indicadores regionales de coyuntura. Alberto Rull Sabater 383
- Los indicadores de coyuntura en el transporte, turismo y comunicaciones, una aproximación a la coyuntura regionalizada. José Guill Guillem y Manual Tejero Rodríguez. 389
- Indicadores de coyuntura regional: apreciaciones sobre la experiencia francesa. Antonio J. Narváez Bueno..... 401
- Decisiones de desinversión en el sector público. Antonio Montserrat Solé 409

	Págs.
✓ -Indicadores utilizados en la teoría de la localización industrial. Romá Pujadas Rubies	417
✓ -Indicadores espaciales de naturaleza fiscal. Miguel Roig Alonso.....	425
✓ -Descomposición y asimetría de los indicadores entrópicos de disparidad regional. Juan A. Cañada Vicinay	433
✓ -Una metodología multivariante en el análisis socio-económico regional. Fernando Mallo Fernández	449
✓ -Una aplicación de la clasificación de elementos espúreos al agrupamiento de sectores productivos: el caso de las TIO en León. José Luis Placer Galán y Fernando Mallo Fernández.	475
✓ -Ensayos sobre estimaciones de renta personal a nivel comarcal y local en Andalucía. (Un método de posible aplicación generalizada.) José Pérez Blanco	485
✓ -Un marco teórico para el análisis de políticas ambientales regionales. F. Grafe y E. Iñarra	499
✓ -Bases metodológicas para la determinación de índices de coyuntura regional. Caso de regiones de baja densidad productiva. J. Calvet i Madrigal, X. Llinas i Audet y R. Salvador i Vallès	515
✓ -Un análisis informático del censo de locales de 1980. Industria básica y cociente de localización. A. Vidal i Pagés, J. Coll i Bertran y M. Sansalvadó i Tribó	527

INDICE DEL TOMO II

Págs.

IV. LA ARTICULACION INSTITUCIONAL EN EL ESTADO DE LAS AUTONOMIAS; DIVISION ESPACIAL Y COORDINACION TERRITORIAL

IV.1. LA PLANIFICACION NACIONAL Y REGIONAL EN ESPAÑA 551

✓ PONENCIA:

- ✓ -La Planificación nacional y regional en la España de las autonomías. Gonzalo Sáenz de Buruaga 553

COMUNICACIONES:

- ✓ -El papel de las autoridades locales y metropolitanas en la política económica. Josep Roig i Martí 583

- Política económica y estado autonómico: El marco y las fuentes para el planteamiento del problema de la coordinación en el estado de las autonomías. Antón Costas, Josep Piqué y José M.ª Serrano 593

- Problemas de coordinación de los programas económicos del estado y de las CC.AA. y de su financiación. José M. Lillo y Valeriano Muñoz 599

- ✓ -La coordinación territorial de las inversiones públicas en Galicia: su necesaria articulación. J. R. Fernández Antonio y A. García González Llanos 613

- ✓ -Influencia del ingreso de España en las Comunidades Europeas en el reparto competencial en materia de política regional. Jerónimo Blasco Jáuregui 625

- ✓ -Hacia un nuevo enfoque de la política regional de España. Antonio Vázquez Barquero 639

- ✓ -Los modelos sistémicos de planificación regional: una evaluación crítica. José M.ª Mella Márquez 649

- ✓ -La política de incentivos industriales: necesidad de una concepción más globalizada y descentralizada. Andreu Morillas y Francesc Santacana Martorell 679

IV.2. DIVISION ESPACIAL EN LA ESPAÑA AUTONOMICA.....	685
PONENCIAS:	
✓ -Las divisiones territoriales, comarcas y comarcalizaciones en Andalucía. Manuel Sáenz Lorite.....	687
✓ -La estructuración territorial de Cataluña. Antecedentes. Institucionalización. Lluís Casassas i Simó.....	703
COMUNICACIONES:	
✓ -La autonomía Castellano-Leonesa, la coordinación territorial y la calidad de la vida. A. López y C. Sanz López...	721
✓ -La comarca funcional: elemento básico para la ordenación territorial de las Comunidades Autónomas. José M.ª Serrano Martínez.....	743
✓ -Límites, sedes y entidades territoriales en los estatutos de autonomía. Lorenzo López Trigal.....	755
✓ -La división territorial de Galicia y su evolución. José Ramón Chantada y Julio Hernández Borge.....	765
✓ -Base documental territorial y metodológica para la división espacial de Galicia. E. Urcola Fernández Miranda, Y. Abelaíra Arriandiaga, T. Ramos Martín y S. Montenegro Criado....	785
✓ -El eje norte-sur de Navarra. Eduardo Solá Arrese.....	795
✓ -Metodología para una división interna de los espacios regionales. Su aplicación al caso de Galicia. Rosario Miralbés, Montserrat Villarino y Rafael Rodríguez Martínez-Conde .	799
IV.3. LA COORDINACION TERRITORIAL.....	821
PONENCIAS:	
✓ -La España de las autonomías. Traspaso de competencias del estado a las Comunicaciones Autónomas. Francisco Sosa Wagner.....	823
✓ -El proceso autonómico castellano-leonés y las provincia de León. Enrique Orduña Rebollo.....	831
✓ -La distribución de competencias y las relaciones administrativas entre las Comunidades autónomas y las corporaciones locales. Miguel Sánchez Morón.....	845

COMUNICACIONES:

- 1001 -Comunidad Autónoma y Corporaciones locales en Galicia:
análisis de una experiencia. Joaquín Álvarez Corbacho 855
- 1001 ✓ -Funcionalidad del territorio de las Comunidades Autónomas.
José Luis Meilán Gil 869
- 1010 -Estudio comparado de la articulación Estado-Comunidades
Autónomas en el derecho español: especiales referencias
a los aspectos económicos. Angel Manuel González
Domínguez 885
- 1012 -Una nota sobre los problemas que plantea la imposición
autonómica y la municipal. Alfredo Iglesias Suárez, Pedro
Puy Fraga y José Ron Romero 901
- ✓ -Administración regional, local y ordenación del territorio.
C. Molina del Pozo, E. Gordo y M. J. Pedernal 911
- La distribución de recursos y competencias entre institucio-
nes en la Comunidad Autónoma Vasca - Estado - Comunidad
Autónoma Vasca - Diputaciones forales - Ayuntamientos.
X. Albistur Marín y M. Ibáñez San Román..... 917

V. LA RECONVERSION INDUSTRIAL: ASPECTOS REGIONALES 923

PONENCIA:

- ✓ -La Reconversión Industrial: Aspectos regionales. Gervasio
Cordero 925

COMUNICACIONES:

- ✓ -Impacto de la política de reconversión industrial en el País
Valenciano. A. González Díaz, G. Quirós Romero y A. Sán-
chez Velasco..... 943
- ✓ -Un análisis de los posibles conflictos entre las políticas de
reconversión industrial y desarrollo regional. O. Ogando
Canabal, R. Grossi Calleja y V. Gutiérrez Díaz..... 957
- ✓ -Inversión en infraestructura y reorganización productiva.
J. M. Ureña Francés 975
- ✓ -La reconversión del sector naval y la bahía de Cádiz: impacto
y medidas de promoción. José Ruiz Navarro 985
- ✓ -Efectos territoriales de la reconversión industrial. Aproxima-
ción a la realidad de Cantabria. Pedro Gómez Portilla..... 993

✓	—Un caso de reconversión industrial: la crisis de la empresa POTASAS de Navarra. José Luis Ibarrola Navaz.....	1001
✓	—Crisis industrial en las aglomeraciones urbanas españolas: El ejemplo de Madrid. Consuelo del Canto Fresno.....	1007
	VI. MESA REDONDA: LEY DE BASES DE REGIMEN LOCAL.....	1019
	Relación de Asistentes	1045
		127
		143
		155
		163
		177
		187
		197
		213
		223
		233
		243
		253

