

La práctica de la Política Económica por las Comunidades Autónomas.

1. Introducción

La Política Económica, entendida como la intervención de los poderes públicos en la economía de un país para intentar lograr objetivos que de una forma no intervencionista no se podían conseguir, tiene muy diversas formas de desplegarse y aplicarse en concreto en cada país. Aparte de las valoraciones políticas sobre el intervencionismo y liberalismo; regulación o liberalización, todos los países intervienen en economía en mayor o menor medida. Desde la regulación de las relaciones económicas exteriores hasta la aplicación de determinadas subvenciones de fomento de alguna actividad específica, un elevado abanico de posibilidades están abiertas a una tentación de la que no está exento ningún Gobierno.

Esta práctica se ha tratado de ordenar, según el esquema del profesor Musgrave, en intervenciones estabilizadoras, cuando pretenden regular el ciclo económico; funciones redistribuidoras, cuando lo que pretenden es favorecer a una distribución más igualitaria de la renta y funciones asignativas, cuando lo que pretende es hacer una asignación de los recursos escasos de la forma más eficiente.

Conseguir articular estos tres objetivos ya es de por sí complejo en un estado centralizado, debido tanto al propio desconocimiento de variables (precios, comercio exterior, especulativas), como a las tensiones sociales y políticas concretas suelen asignar (resistencia y protesta por la mayor presión fiscal, presión para elevar las transferencias a empresas y familias, etc.).

Este esquema, ya de por sí complejo se ve ciertamente

aumentado cuando quien interviene en la economía no es únicamente una Administración, sino que son varias y con distintos niveles competenciales los que intervienen.

No es este hecho una novedad en el análisis de las Políticas Económicas comparadas. Los Estados Federales tradicionales tienen una larga experiencia en este tipo de prácticas de distintas administraciones interviniendo en un mismo espacio económico y con unas competencias que se han tenido que ir perfilando históricamente según tendencias más o menos centralizadoras o descentralizadoras que generalmente, al mismo tiempo que han argumentado las razones de la historia o la eficiencia económica para que prevaleciera unas u otras posiciones han tenido que concretar sus diferencias en las instancias jurídicas que, en última instancia dictaminan sobre la concordancia de los preceptos cotidianos con los principios ordenadores de los regímenes constitucionales (Borrajo, I. 1986)

Si bien en otros Estados se ha hecho más hincapié en los aspectos materiales de la intervención económica que en los puramente formales, estos son, debido a la hasta ahora poca capacidad financiera de los CCAA los que han marcado el campo de litigio entre la Administración Central y las Autónomas. Ambas están, no obstante en el corazón del funcionamiento de los estados descentralizados o federales, hasta tal punto que la conocida "clausula de comercio" de la Constitución de los EEUU ha hecho considerar que "el juicio de la historia será que la Clausula de Comercio y la sabia interpelación de esta, quizá más que cualquier otra aportación, se han combinado para trabar los diversos Estados en una Nación" (citado por Borrajo, I. 1986)

No cabe ninguna duda de que la influencia de los argu-

mentos de la unidad del mercado han sido, aparte del celo y defensa de determinadas áreas de actuación por parte de algunos órganos de la Administración Central⁽¹⁾, los que han primado los argumentos de las sucesivas sentencias del T.C. que hasta la fecha muy reciente (E. Aja, 1988) ha hecho una interpretación amplia del alcance de las normas habilitadoras de la Administración Central y de su supremacía sobre las autonómicas en materia económica, incluso sin estar amparadas por leyes formales.

El campo de la Política Económica de las CCAA se ha visto así contraído tanto formal como materialmente a una estricta actuación con un triple requisito (Parejo L. 1988)

- 1) Mantenerse dentro de los límites de su competencia.
- 2) Que las medidas que adopte resulten proporcionadas al objeto legítimo que persigan.
- 3) Que dejen a salvo, en todo caso, la igualdad básica de todos los españoles.

No es extraño comprobar que estos requisitos dejan abierta la puerta del litigio mas que cierran un procedimiento claro de actuación a los órganos autonómicos y de ello da cumplida cuenta la existencia de un elevadísimo nº de impugnaciones tanto de normas estatales como autonómicas ante el T.C. para dilucidar bien los límites competenciales, la proporcionalidad de las respuestas ante los problemas a resolver o, en menor medida, defender la igualdad de trato de todos los españoles con independencia de la CCAA donde residan. Como ha señalado J. Solá Turá "Por el momento las CCAA

(1) Véase la "Nota sobre la sentencia del T.C. resolviendo los conflictos de competencia nº 67, 78 y 83 de 1984" de A.M. Avila. ICE nº 2127 3/4/88

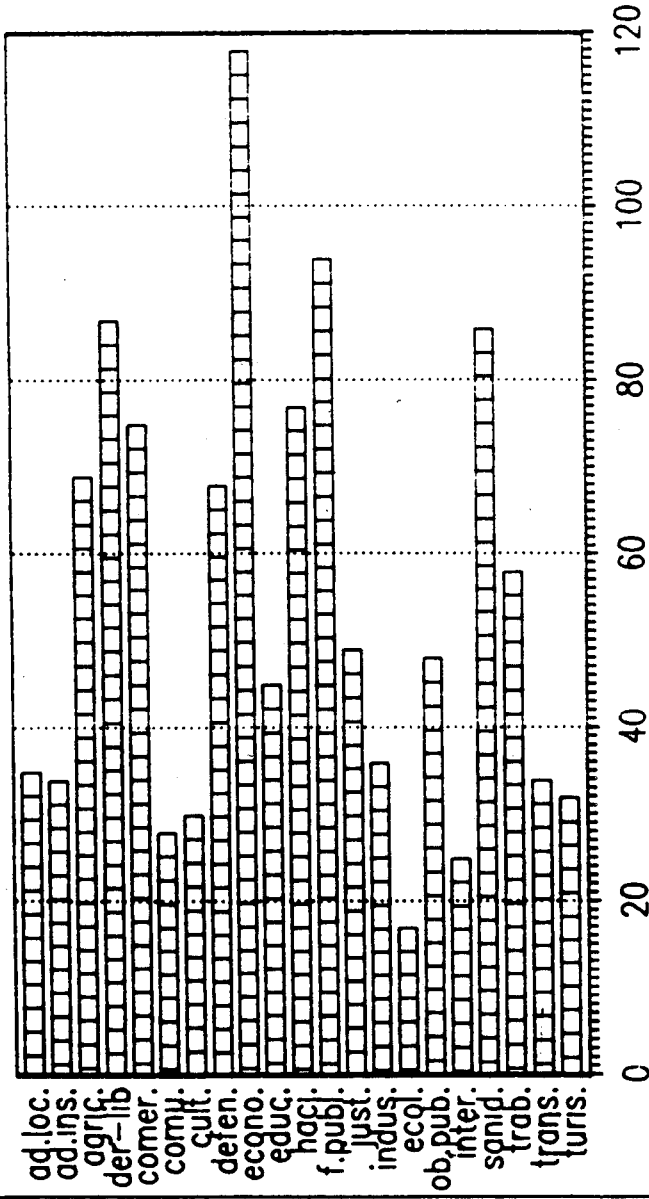
se están desarrollando por la vía del conflicto sistemático, la negociación esporádica y singular, caso por caso y el arbitraje del T.C. en último término" (E. Alberti Robira, 1986)

La existencia de un sistema democrático directo tanto para la elección de los representantes nacionales como autonómicos (y evidentemente también municipales), posibilita la existencia de grupos políticos, económicos y sociales distintos en cada una de las instancias de poder, que con el añadido de interpretar cada uno su propia concepción del marco territorial del Estado abren el camino para que el proceso de formación completamente acabado de lo que se ha llamado el Estado de las Autonomías no sea nunca más que un proceso continuo de ajuste de las piezas que por la propia dinámica de la sociedad van apareciendo.

No es extraño que de los asuntos impugnados ante el T.C. las CCAA con mayor grado de conflictividad son, en cada uno de los niveles competenciales, los gobernados por partidos políticos o coaliciones distintas al partido en el Gobierno Central (MAP, 1986), ya que de los 1143 asuntos referenciados 443 son relativos al País Vasco, 326 a Cataluña y 156 a Galicia (gobernada hasta 1987 por A.P.) mientras que Andalucía, la C. Valenciana y Canarias (gobernada también hasta 1987 por el PSOE) tenían 37, 33 y 29 asuntos respectivamente. También en las CCAA del 143 C.E. se notaba el grupo político gobernante en función de las impugnaciones, ya que los dos primeros eran Baleares (23) y Cantabria (17) ambas gobernadas por A.P.

No necesariamente puede catalogarse de negativa esta relación Central/Autonómica en materia de desarrollo de las competencias de ambas ya que, en el caso de ser todas las CCAA gobernadas por el mismo partido político que la Adminis

ASUNTOS CONFLICTIVOS POR MATERIAS



FUENTE : MAP (1986)

tración Central, los niveles de conflicto pasarían a los propios órganos de ese partido o bien, el sistema sería una simple descentralización jerarquizada. El sistema resultante del Estado de las Autonomías le debe tanto al genérico Título VIII de la Constitución como a los dictámenes jurídicos y al posicionamiento político de las CCAA que han forzado el ir trazando una senda cada vez más nítida sobre el alcance de las normas de cada Administración.

A nivel político, ninguna Administración Autónoma puede por ejemplo asistir impasible a las altas tasas de paro de su Comunidad aunque ni sus competencias ni sus recursos posibiliten el ir más allá de una posición muchas veces testimonial. Y así sucede ante los problemas de la industria, la agricultura, las infraestructuras, etc. Los Gobiernos autónomos tratan de intervenir, bien con sus políticos y recursos, bien con la presión sobre la Administración Central, en la resolución de los problemas de sus CCAA como ellos consideran y así aparecen los conflictos con la Administración Central a nivel competencial o vienen las mutuas acusaciones de "despilfarro" de los recursos públicos que teóricamente no van destinados para esos cometidos.

La posición de la Administración Central está clara a este nivel, como ha expresado J. Borrell respondiendo a las preguntas de P.E.E. acerca de si se le puede pedir al sistema de financiación autonómica que compense el distrito potencial de crecimiento económico de las diferentes CCAA:

"Yo creo que nada tiene que ver una cosa con la otra, y que es una de las grandes confusiones en las que nos hemos ido instalando con el paso del tiempo. El fenómeno del crecimiento desigual en el espacio y, por lo tanto, de la agudización de desi

gualdades en renta y riqueza, tiene muy poco que ver con el establecimiento de las CCAA. Yo suelo decir frecuentemente que la política de desarrollo regional, debería efectuarse en cualquier caso, aunque no hubiese CCAA. Con esto no quiero decir que las CCAA no tengan un papel que jugar en el desarrollo de sus respectivas economías, sino que la financiación que reciben no es fundamentalmente una financiación destinada a potenciar el crecimiento económico, sino a la producción de servicios públicos" (PEE nº 35, 1988)

Evidentemente, esto lo conocen las CCAA, especialmente las que han recibido las competencias educativas y sanitarias, la cuestión está en discernir cual es "el papel a jugar" según la interpretación de cada uno de los Gobiernos acttuantes.

En los apartados siguientes vamos a analizar a nivel práctico, a pesar de las dificultades en la obtención de datos homogéneos de los distáctqs políticos, cómo han tratado de articular cada CCAA los recursos disponibles con los objetivos que las mismas se han trazado, viendo también su posible colusión con los políticos de la Administración Central.

2. LAS POLITICAS SECTORIALES DE LAS CCAA.

Hemos subrayado anteriormente las limitaciones que tienen las políticas instrumentales de las CCAA, ante la colusión que suponen las mismas con las p.e. estatales y la primacía de éstas sobre aquéllas tanto con respecto a su competencia legal como a la potencia de sus medidas. ¿Que sucede con las políticas sectoriales? ¿Tienen mayor o menor autonomía que las instrumentales?.

En primer lugar conviene subrayar que las políticas sectoriales se alimentan, en buena medida, de las políticas instrumentales para su puesta en práctica - subvención de tipos de interés para la renovación industrial o comercial, endeudamiento mayor para el programa de carreteras ... -, por lo que ya de principio tienen las mismas limitaciones que las señaladas anteriormente para las políticas instrumentales, al no gozar de autonomía globalmente. Sin embargo, la elección entre una u otra política sectorial sí que permite adoptar medidas de mayor profundidad hacia el sector elegido ya que los recursos concentrados pueden ser considerable. Si p.e. una C.A. quiere profundizar en su política industrial, puede dirigir sus recursos adicionales a los del mantenimiento mínimo de los servicios transferidos por el Estado, hacia los sectores industriales mediante medidas como mejoras de las dotaciones colectivas de los sectores - centros de información, institutos tecnológicos, suelo industrial ... -, subvenciones para la modernización de las estructuras industriales, etc., con lo que la política económica global de la CCAA se orienta fundamentalmente hacia un sólo objetivo, siendo el resto, secundarios.

No suele ocurrir esta tendencia tan acusada en las políticas explicitadas en la práctica por las CCAA, ya que se trata también de no desatender descaradamente las competencias transferidas, sobre todo teniendo en cuenta que éstas tienen un fuerte componente de servicios públicos mínimos.

Con ser el componente presupuestario importante, no lo es menos el margen legal de maniobra que tienen estas mismas políticas sectoriales. Recogidas como competencias exclusivas en muchos casos, en los respectivos Estatutos de Autonomía, la aplicación de dichas políticas han sido objeto del más elevado número de conflictos de competencias que se han originado entre las Administraciones Autonómicas y la Administración del Estado.

Como se ve en el cuadro siguiente, entre 1979 y 1985, las materias referidas a políticas sectoriales, descontando las relativas a Política económica y planificación y Hacienda y Finanzas (las dos más conflictivas, con un total de 212 recursos), han tenido nada menos que 428 conflictos competenciales, denotando que, independientemente de la potencia de los instrumentos y su efectividad cuantitativa, se ha estado pendiente de su incidencia competencial y prevalencia de disposiciones.

Como ha subrayado L. Parejo (1), los títulos competenciales recogidos en los distintos Estatutos están condicionados al bloque de constitucionalidad por lo que no pueden ser entendidos con independencia del resto de las competencias atribuidas al Estado, y más en todas las materias relacionadas con la economía.

No es extraño, pues, que el desarrollo de las competencias sectoriales que afectan a materias como turismo, industria, comercio, agricultura ... hayan sido seguidas por la Administración Central, como posibles distorsionadoras de la unidad de mercado encomendada - entre otras- a la política estatal. No obstante, lo que esto no evita es que exista un continuo forcejeo, que en muchas ocasiones es, caso por caso, para esclarecer por parte del T.C. si el asunto a dilucidar pertenece al ámbito competencial del Estado o bien es fruto de las competencias autonómicas. Las numerosas sentencias del T.C. han ido delimitando poco a poco el margen de maniobra de las distintas políticas económicas, aunque a nuestro parecer, por su propio carácter, este es un campo propio para la discusión política, como así ha sido utilizado en numerosas ocasiones, por lo que independientemente de las fórmulas que se utilicen para fomentar la articulación Estado-CCAA o bien la cooperación sobre fines compartidos, dependerá en cada caso del juego de las fuerzas políticas el que sean utilizados con mayor o menor beligerancia las políticas sectoriales autonómicas en el ámbito económico (1).

(1) L. Parejo (1988) "Situación y perspectivas del Estado Autónomo. El papel central de la Política Económica" PEE nº 36.

Desde un punto de vista económico, difícilmente se puede soslayar la incidencia que tienen las políticas económicas autonómicas sobre la ordenación económica general. Ciertamente que estas pueden ser positivas o negativas, pero que duda cabe que el apoyo a los sectores empresariales de la CCAA, que compiten con los del resto de España, altera la formación de precios de los productos por ellos producidos, siquiera sea en una cantidad pequeña. Así mismo, las políticas de infraestructura pueden significar la eliminación de los estrangulamientos territoriales de algunas comarcas o regiones y la penetración de sus productos en mejores condiciones en otros mercados. Sin embargo, si se pretende llevar hasta sus últimas consecuencias a estos principios difícilmente serían compatibles con la existencia de CCAA. Los principios de unidad de mercado y de autonomía para la gestión de sus respectivos intereses gozan de un estatuto de equilibrio inestable que se va resolviendo según la práctica y el desarrollo del estado de las autonomías y de la articulación política de los representantes de cada institución.

Las CCAA con la doble tensión que ha significado y significa su ámbito competencial y la cantidad de recursos disponibles en sus presupuestos han articulado sus políticas económicas según sus propios Estatutos así como los mercados por los grupos políticos que en cada momento han tenido la responsabilidad de gobierno en las mismas.

No cabe ninguna duda de que hacer un estudio pormenorizado sobre este despliegue de Políticas Económicas es sumamente difícil, y esto por varias razones. En primer lugar el seguimiento interanual de Presupuestos origina "saltos" importantes debidos a la asunción en cada período de nuevas competencias que hacen difícilmente comparables las series, al incorporar mayor o menor aportación de gastos corrientes o de capital según el tipo de transferencia realizada.

	1 POBLACION miles personas	2 P.I.B. miles mill/pts	3 EMPLD miles personas	4 PARO miles personas	5 PRESUPUESTO CA millones/pts
1 País Vasco	2.136	2.022	649	186	232.928
2 Cataluña	3.978	6.573	1.942	487	321.205
3 Galicia	2.844	1.946	1.036	140	193.936
4 C. Valenciana	3.732	3.503	1.177	264	193.992
5 Andalucía	6.789	4.199	1.626	708	450.455
6 Canarias	1.466	1.234	418	120	123.988
					1.516.504
7 Aragón	1.184	1.185	385	65	48.669
8 Asturias	1.112	895	341	88	49.305
9 Baleares	680	909	223	34	16.483
10 Cantabria	522	445	154	37	27.825
11 Castilla-La Mancha	1.675	1.103	502	88	89.216
12 Castilla-León	2.582	2.006	806	158	90.128
12 Extremadura	1.086	604	286	104	47.877
14 Madrid	4.780	5.546	1.492	313	138.323
15 Murcia	1.006	746	304	62	38.906
16 Rioja	260	249	84	12	14.928
17 Navarra	515	502	165	33	78.096
TOTAL	38.473	33.674	11.594	2.904	2.156.260

(1) Población s/Padrón 1986 INE

(2) PIB 1987 en pts. corrientes. PEE. Anexo 3 abril 1988

(3) Población de 16 y más años que trabaja. Anuario El País pg. 428, 1987

(4) Población de 16 y más años que no trabaja. Anuario El País pg. 428, 1987

(5) Pto. Ordinario 1988, descontado transf. Insalud y CCLL

En segundo lugar, cada CCAA tiene unas características peculiares que hacen muy difícil el compararse entre si algunos aspectos. Por ejemplo, las CCAA costeras incluyen entre sus competencias de infraestructura la de Puertos, cosa que, obviamente no existe en las CCAA no costeras.

La forma de gestión y de prestación de los servicios también es un hecho que distorsiona una visión superficial de los presupuestos de gastos. La gestión indirecta de los servicios mediante CCAA o empresas públicas traslada el gasto de personal y consumo corriente al capítulo de transferencias, por lo que las estructuras de gasto pueden ser distintos de una CCAA a otra aunque varíe simplemente la forma de gestión: Administración directa u Organismo Autónomo o Empresa Pública. Este es el caso de las CCAA del País Vasco, Cataluña y Madrid, especialmente.

La asunción de competencias del art. 151 y 143 C.E., marca también una divisoria clara entre unas y otras CCAA. El gasto en Educación y Sanidad diferencia claramente las posibilidades de actuación de las CCAA en estos campos así como la incidencia ya comentada de como dichas competencias, con el sistema de financiación provisional, detraían recursos del resto para financiar las ampliaciones de capital público de las mismas. Esto vendría indicado en parte en el cuadro A por los diferencias entre una CCAA como Galicia con respecto al resto del art.151 en cuanto a la dedicación de recursos a las políticas analizadas en este apartado.

POLITICAS AUTONOMICAS (% s/Total Presupuesto preventivo consolidado 1988)

Comunidad Autónoma	Industrial	Agraria G.P.	Comercial	Turística	Transportes	Obras Públicas	Vivienda	Q. Territorio U.	Empleo	Bienestar Soc.	TOTAL
1 País Vasco	6'8	1'8	0'5	1'0	2'7	0'6	2'2	0'5	7'5	0'1	23'7
2 Cataluña	1'8	2'8	1'0	0'4	3'3	5'5	2'3	0'5	2'4	7'2	27'2
3 Galicia	3'9	12'2	0'5	0'4	0'4	10'2	3'6	1'1	0'6	7'4	40'3
4 C. Valenciana	1'7	6'3	0'7	0'3	2'0	3'4	2'0	0'1	2'4	7'0	25'9
5 Andalucía	2'1	7'8	0'5	0'4	0'8	8'0	4'6	0'4	2'2	7'9	34'7
6 Canarias	1'3	4'5	0'6	1'0	1'5	9'8	4'1	2'7	2'7	6'0	34'2
7 Aragón	6'6	24'5	1'0	0'7	-	15'2	8'5	0'5	5'9	10'1	73'0
8 Asturias	4'4	12'8	0'3	1'1	1'9	13'6	7'8	0'8	0'7	8'4	51'8
9 Baleares	5'5	7'5	0'8	5'0	1'5	26'6	1'2	0'4	0'6	8'8	57'9
10 Cantabria	4'8	18'0	0'2	1'2	1'1	7'6	3'8	0'2	-	7'3	44'2
11 Castilla-La Mancha	3'0	17'5	0'5	0'3	0'5	14'7	6'2	0'3	0'4	9'9	53'3
12 Castilla-León	5'8	24'7	1'0	0'8	-	11'9	7'7	0'4	1'3	10'2	63'8
13 Extremadura	4'0	24'3	-	0'5	1'1	16'6	10'9	0'3	0'5	16'6	74'8
14 Madrid	0'3	7'8	0'7	0'3	8'9	13'6	21'0	0'3	5'8	14'2	72'9
15 Murcia	1'2	9'1	0'7	1'4	0'8	10'7	6'6	2'1	2'0	15'3	49'9
16 Rioja	4'2	9'6	-	1'9	-	22'1	6'1	-	1'3	6'9	52'1
17 Navarra											

Fte.: Elaboración propia. Presupuestos preventivos CCMA para 1988, descontando Transf. Insalud

Estas limitaciones, unidas a la complejidad de la comparación entre órganos y servicios de los CCAA, hacen que el cuadro tengamos que contemplarlo como una primera aproximación al tema. No obstante, los resultados son lo suficientemente ilustrativos en muchos casos que consideramos que, independientemente del perfeccionamiento del análisis, los mismos variarían en pequeña proporción.

Este cuadro resume la información recogida en los cuadros que se analizan en cada una de las políticas sectoriales analizadas y muestra la proporción que, de los Presupuestos Preventivos para 1988 de todos los CCAA dedican a las Políticas Económicas analizadas.

Algunos elementos del mismo son reseñables. En primer lugar, la diferencia entre las CCAA del art. 151 y las del 143 con respecto a la importancia de estas políticas. Esto es obvio por incluir las primeras el gasto de Educación pero, no obstante, las diferencias son lo suficientemente significativas para que dejen de reseñarse. Los extremos en este sentido son el País Vasco -las Diputaciones Forales tienen importantes competencias no contabilizadas aquí- por porcentaje mínimo (23,7%) y la CA. de Castilla-León que tiene el máximo con un 74,8%. Las más próximas entre ambos grupos son Galicia con un 40,3% y Cantabria con un 44,2%.

Las políticas más destacadas globalmente son la Política Agraria, la de Obras Públicas y la de Bienestar Social. En este último caso, la alta homogeneidad de los porcentajes viene dado por ser transferencias finalistas del INSERSO, excepto en el País Vasco ya que las competencias del mismo son de las Diputaciones Forales y por lo tanto no están contabilizadas aquí.

Este problema se repite también con respecto a obras públicas (carreteras y recursos hidráulicos) ya que el País Vasco no ha recibido las competencias en recursos hidráulicos y las carreteras son competencias de las Diputaciones Forales.

En el otro extremo, el País Vasco destaca en políticas industriales y de fomento del empleo (14,3%) debido a la profunda crisis industrial, y que actúan como complementarias a las Políticas de la Administración Central.

En general, y como se ha señalado en repetidas ocasiones, el marco general de instrumentación de estas Políticas, difiere relativamente poco de unas CCAA a otras, salvo en algunos programas muy concretos. Tanto a nivel de exposición de motivos de los Presupuestos o de sus secciones de Gasto como de los textos de sus Programas de Desarrollo regional los objetivos suelen coincidir genéricamente, bien en mantener los ritmos de crecimiento económico o acrecentarlo de una forma equitativa, mejorar las infraestructuras, combatir el paro, mejorar el bienestar social y preservar el medio ambiente etc. (Vease en estos términos generales Serrano Sanz J.M. 1987 y 1988).