

1

ESPAÑA
1993

una interpretación
de su realidad social



Fundación Encuentro

Centro de Estudios del Cambio Social (C.E.C.S.)

La Fundación Ramón Areces, la Empresa Iberdrola y la Fundación Encuentro sostienen, en este Centro de Estudios, el Departamento de Elaboración de Datos, la Biblioteca y el Banco de Datos, así como el Centro de Documentación Europea y de las Comunidades Autónomas. Todos ellos sirven de base al Equipo de Investigadores encargados de redactar el "Informe Anual sobre la realidad social española".



Edita: **Fundación Encuentro**
Alvarez de Baena, 7, Bajo
28006 Madrid

ISBN: 84-89019-00-2
Depósito Legal: M-27134-1994

Fotocomposición e Impresión: Comprint, S.L.
Albadalejo, 6 - 28037 Madrid

PARTE QUINTA	
EL PROCESO AUTONÓMICO	427
Capítulo X	
LA DISTRIBUCION TERRITORIAL DEL PODER POLITICO COMO FORMA DE INTEGRACION Y DEMOCRATIZACION DEL ESTADO	429
I. Tesis interpretativas	431
1.—El cambio de estructura del Estado	431
2.—El impulso democrático del sistema autonómico	434
3.—Impulso integrador del Estado de las Autonomías	437
II. Red de los fenómenos	443
1.—Financiación autonómica y política regional	443
2.—Las Autonomías a la búsqueda de su identidad política	466
3.—La región como ámbito de la vida social y política	489
III. Indicadores	512

Capítulo X

LA DISTRIBUCION TERRITORIAL
DEL PODER POLITICO COMO FORMA DE
INTEGRACION Y DEMOCRATIZACION
DEL ESTADO

I. TESIS INTERPRETATIVAS

El pulso del proceso autonómico tiene que tomarse al menos en tres de las venas distribuidoras de energía por todo el sistema político: tiene que ser perceptible en la recepción popular de la nueva estructura territorial del Estado; ha de hacer más fuerte el latido democrático, con el impulso propio de las Comunidades Autónomas; por último, ya en el mundo de los sentimientos, interesa comprobar en qué medida el Estado de las Autonomías contribuye a resolver el viejo problema de la integración nacional de España. El funcionamiento de la nueva estructura del Estado, su impulso democratizador y su capacidad integradora, constituyen, a nuestro juicio, tres claves fundamentales de interpretación y valoración del hecho autonómico, en el actual momento histórico. Más allá de las ambigüedades del texto constitucional que dan pie a lecturas distintas, con frecuencia enfrentadas, tenemos que movernos en el plano de los hechos y de las realidades logradas durante estos tres primeros lustros de nuestro sistema democrático.

1. El cambio de estructura del Estado

El territorio es una estructura política¹. Dentro de él, los recursos fundamentales de poder, sean éstos de tipo político, económico o cultural, están desigualmente repartidos. Tiene sentido hablar de *centro*, cuando en un determinado espacio territorial se concentra alguno o varios de esos recursos de poder. Por *periferia* entenderíamos aquellos territorios más débiles o carentes de esos recursos. Cuando todos esos recursos se concentran en un sólo espacio entenderíamos que el Estado está fuertemente centralizado. El Estado español anterior a la Constitución, fuertemente centralizado en cuanto al poder político, y en parte descentralizado en los poderes económicos y culturales, no podía ser gobernable en un sistema democrático. El reconocimiento de las libertades públicas exigía por sí mismo el establecimiento del Estado de las Autonomías, es decir, una distribución territorial del poder político. Los intentos o experiencias anteriores habían fracasado. La originalidad de nuestro proceso autonómico, diseñado en el

¹ Rokkan, S. y Urwin, D. W., *Economy, territory and identity*, Sage Publications, Londres, 1983.

Título VIII de la Constitución, surgió como una necesidad evidentemente ligada a la voluntad democrática. Conviene tenerlo presente para comprender las ambigüedades y reconocer el valor de la decisión constituyente.

Esto explica en parte que no hayamos llegado todavía a superar la inercia del nacionalismo centralista multiseccular. Muchos siguen identificando la unidad del Estado con el anterior «Estado unitario» monocefálico. Piensan y actúan como si los derechos autonómicos no fueran otra cosa que concesiones graduadas del poder político central a las instituciones autonómicas. Se pondera el riesgo de desagregación territorial, para reconocer confusamente los derechos de las nacionalidades y regiones. Se invoca la unidad nacional, para seguir legitimando la supremacía del poder político central, a costa no pocas veces de la lealtad debida, tanto al pacto constitucional como a los de cada estatuto autonómico.

Por otra parte, las élites territoriales, apoyadas por sus propias poblaciones, son cada vez más conscientes de su derecho «a la autonomía de las nacionalidades y regiones» garantizado por la Constitución. Tal reconocimiento implica un cambio en la concepción del Estado. De aquel Estado liberal, unificador o aglutinador de intereses individuales y colectivo-ideológicos, representados en las instituciones centrales, tendríamos que haber pasado ya a la idea de un Estado integrador de las entidades políticas territoriales y garantizador de sus derechos. El Tribunal Constitucional se ha referido reiteradamente a esta nueva estructura con la expresión «Estado compuesto»².

La decisión del constituyente, para asegurar, por una parte, la unidad solidaria de todas las nacionalidades y regiones de España, mediante una norma única de referencia suprema, y garantizar, por otra, el derecho a la autonomía diferenciada, fue, sin duda, «la gran hazaña política» de nuestra transición a la democracia. En el presente capítulo, analizaremos algunas de estas ambigüedades de nuestra Carta Magna, que ayudan a comprender no pocos de los actuales conflictos.

Aunque la Constitución reconoce como *entidades*, es decir, como unidades dotadas de autonomía, a los municipios, las provincias y las Comunidades Autónomas, son estas últimas las que resultan esenciales en la nueva estructura y concepción del Estado.

² Véanse, por ejemplo, las sentencias del Tribunal Constitucional de fechas 28 de enero y 14 de mayo de 1982; y la del 20 de marzo de 1983.

En la nueva estructura del Estado los diversos territorios se conforman como espacios de distinto peso específico, expresión de identidades y de intereses individuales y colectivos, capaces de tomar decisiones sobre los intereses de sus ciudadanos. *El Estado deja de ser monocefálico*. La Constitución deslegitimó la existencia de un centro político único cuyo poder se expandía sobre todo el territorio del Estado a través de unidades periféricas, dependientes, todas ellas homogéneas y de naturaleza puramente administrativa.

El reconocimiento de la entidad política de las Comunidades Autónomas, con poder legislativo y ejecutivo propio, cambia sustancialmente la estructura del Estado. El ámbito territorial-político actúa como centro de referencia de los agentes sociales, individuales o colectivos de su Comunidad. Las normas autonómicas, por sí mismas, no están subordinadas a las del poder central. Su relación primaria no es al principio de jerarquía del órgano legislador: están referidas directamente a la Constitución y al principio de competencias distintas definidas por la Carta Magna. La norma autonómica es, por tanto, suprema, excluye a las normas de cualquier otro ordenamiento que no sea la Constitución o el Estatuto. Tanto las leyes del poder central como las de una Comunidad Autónoma, deben declararse nulas en el caso de que invadan otra esfera competencial sancionada como tal por el ordenamiento jurídico fundamental. El criterio de delimitación de ámbitos, en el caso de conflicto competencial, corresponde únicamente al Tribunal Constitucional o a la jurisprudencia que crean sus sentencias.

A su vez, en el régimen autonómico, *todo el Estado asume una nueva función: la de garantizar el ejercicio de las diversas competencias y la de representar o aglutinar los intereses colectivo-territoriales*. El interés nacional-estatal ya no se define sólo a partir de la agregación de intereses individuales e ideológicos, sino también a partir de la agregación de intereses y derechos colectivo-territoriales. De esta función integradora nos ocuparemos en el apartado tercero de estas tesis interpretativas.

La capacidad política de las Comunidades Autónomas implica un doble reconocimiento: por una parte el de su *capacidad política externa* para participar directamente en *la formación del interés nacional y en la toma de decisiones estatales*. Cada Comunidad representa un interés específico, a veces opuesto o en contradicción con otros intereses legítimos presentes en el Estado; pero en cualquier caso, dicho interés tendrá que ser tenido en cuenta o ser integrado en la formación del interés estatal. Por otra, *la capacidad política interna*, necesaria

para su autogobierno y para organizar los intereses de sus ciudadanos. Con este poder se libera a la Comunidad Autónoma de toda injerencia exterior, incluida la del poder central, en lo que atañe a su capacidad para tomar decisiones sobre los intereses exclusivos y competencias propias.

Estas dos capacidades políticas no han sido siempre reconocidas sin ambigüedades. En la práctica subsiste la sospecha de que los intereses colectivo-territoriales de las CC. AA. son intereses opuestos y no conciliables con el interés general del Estado. Se trata frecuentemente del residuo centralista, cuando el poder central dominaba y tutelaba directamente, a través de la Administración periférica, los intereses de todos los ciudadanos del Estado. Esta ambigüedad básica, aún no superada, hace que el Estado de las Autonomías se presente como un problema político diario, inacabado, y que la estructura espacial del Estado no disfrute de la lealtad de todas las partes.

No se ha llegado aún a la institucionalización del derecho de las Comunidades Autónomas a participar en la formación del interés estatal, como sucede en los regímenes federales. En la práctica, la capacidad de influencia de cada Comunidad sobre el Estado, depende de sus propios recursos de poder social, económico y político. Y dado que esos recursos están desigualmente repartidos, el sistema resulta injusto para aquellas Comunidades con menores recursos. Desde este punto de vista, estrictamente territorial, podría hablarse de un déficit democrático en el funcionamiento del actual sistema autonómico.

2. El impulso democrático del sistema autonómico

No podemos considerar la transición a la democracia y la creación del sistema autonómico como dos procesos distintos y paralelos. Mucho menos se podría admitir que el hecho autonómico actuara como limitación de las libertades democráticas.

Por el contrario, el reconocimiento de las Comunidades Autónomas como entidades políticas, recogía los impulsos democráticos tradicionales enraizados secularmente en las «comunidades históricas». Democracia y autonomía se fundían ya, antes del eclipse del franquismo, en un solo grito.

La democracia no nació *ex novo* y es justo reconocer el papel decisivo que jugaron las élites regionales, apoyadas por su población, en la transición a la democracia. De ahí que haya que referirse a los agen-

tes y a las instituciones históricas preautonómicas como fuerzas particularmente democratizadoras.

Antes de la aprobación de la Constitución, el gobierno de Suárez ya había dedicado su atención preferente al tema regional. El retorno del líder histórico de la Generalitat de Cataluña, si por una parte significaba la restauración de una institución tradicional, por otra simbolizaba el reconocimiento de una institución secular diferenciada, netamente democrática. La *operación Tarradellas* no pudo llevarse a cabo en el País Vasco por las dificultades que planteaba la amnistía solicitada para todos los presos políticos, incluidos los terroristas. No obstante, en ambas comunidades históricas, comenzaron a funcionar Gobiernos «preautonómicos». Se puso en marcha un capital político de confianza mutua y, sobre esa base, el reconocimiento del derecho al autogobierno y su integración dentro del Estado.

A la altura de nuestro tiempo, no hubiera sido prudente aprobar una Constitución democrática confiada exclusivamente a un Gobierno central sin contar con el apoyo de las instituciones de base. Con toda seguridad, el resultado habría despertado un espíritu opuesto a ella.

En el caso español esta observación se convertía en evidencia. Era manifiesta la incongruencia de la distribución territorial de tres poderes económico-culturales (Barcelona, Bilbao y Madrid) con un solo poder político, residenciado en la capital del Reino.

Madrid nunca ganó la competencia económica a Cataluña. Desde finales del XIX había surgido otro centro económico de primer orden en el País Vasco. Estos dos centros económicos periféricos se caracterizaban, además, por su gran densidad étnico-cultural. Dentro de la cultura, la lengua propia jugaba un papel fundamental como aglutinante de una identidad firmemente defendida frente a los reiterados y penosos intentos de asimilación llevados a cabo por el centralismo nacional.

Los intentos de construcción de un Estado con un solo centro político habían fracasado estrepitosamente durante los siglos XVIII y XIX. Desde la primera guerra carlista hasta el cruel enfrentamiento de 1936, España había sufrido uno de los períodos más dramáticos de su historia.

La democracia es mucho más que un régimen político. Es un proyecto moral de convivencia, de relaciones peculiares entre el Estado y la sociedad: un objetivo final difícil de lograr, que sirve de medida

para juzgar acerca de lo que nos falta por alcanzar. Desarrolla la autonomía de la persona como base irreductible de toda soberanía. Dejándonos inspirar por Alexis de Tocqueville, creemos en esa «inquieta actividad» que tiende a empapar todo el cuerpo social, para convertirse en una energía, imposible de conseguir sin la democracia y que, aun en las circunstancias más desfavorables, capacita a la sociedad para superarse a sí misma. Una energía que convierte a los súbditos en ciudadanos y que lógicamente tiene que arraigar en las relaciones primarias y en las identidades y pertenencias más próximas, facilitadas por el contexto de las Comunidades Autónomas.

Posiblemente la generalización del sistema autonómico no respondía en sus inicios a los sentimientos genuinos de las masas. Pero es cierto que el criticado Título VIII de la Constitución, despertó rápidamente, en todas las regiones, la voluntad autonómica. Porque la Ley Fundamental sancionó un sistema de Autonomías, pero no las estableció. La solución constitucional, para extender el régimen autonómico a todas las regiones, tenía que ser gradual o diferenciada, porque la conciencia de diversidad no es igual en todos los pueblos. Como otras constituciones, buscó fórmulas estables, no eternas, pero sí duraderas. Tal es el sentido del artículo 2º y de todo el Título VIII.

Esta condición optativa, nos situaba ante un proceso abierto de gran magnitud. El proceso autonómico tenía que iniciarse desde abajo, a partir del consenso de las Diputaciones y Municipios. Esta decisión entrañaba riesgos, pero abría cauces más anchos a la voluntad de los ciudadanos, manifestada por el sistema de referendos en cada una de las regiones.

Antes del primer año constitucional, en 1979, se aprobaban los Estatutos catalán y vasco. Este último tenía especial significación, ya que los nacionalistas vascos se habían retirado de las Cortes constituyentes y consiguieron un número significativo de abstenciones en el referéndum sobre la Constitución (6 de diciembre de 1978). El referéndum del Estatuto de Guernica se celebraba diez meses y medio después: precisamente el 25 de octubre de 1979, fecha cargada de especial simbolismo, por coincidir con el 140º aniversario de la Ley abolicionista de los Fueros. El lehendakari histórico Jesús M^a de Leizaola animó desde París a los vascos para sumarse al «sí» en favor del Estatuto. Los votos afirmativos obtenidos alcanzaron el 53,13%. Los votos negativos expresados en las urnas representaron un 3,03%. A través de la aprobación del Estatuto quedaba aceptado el marco constitucional del mismo.

En agosto de 1982 habían sido aprobados ya los Estatutos de trece Autonomías. Y un año más tarde, con la aprobación de los de Extremadura, Baleares, Madrid y Castilla y León, quedaba completado el mapa autonómico de España.

Conviene anotar, además, que el índice de participación en las primeras elecciones para formar los Parlamentos autonómicos fue sensiblemente más alto en las trece Comunidades que accedían a la autonomía restringida, por la vía del artículo 143, precisamente aquellas que no se habían significado en el pasado por su vocación autonomista. La participación en estas Comunidades oscila entre el 61,6% de Canarias y el 73,4% de Castilla-La Mancha. La media de porcentajes de participación en ocho de ellas gira en torno al 70%. En cambio, en las tres Comunidades históricas cuyos Estatutos, vía artículo 151, superaban, en el grado de autogobierno, a los de la II República, la participación fue inferior: Cataluña (62,4%), País Vasco (58,9%) y Galicia (46,3%).

3. Impulso integrador del Estado de las Autonomías

Importa saber qué entendemos por integración. A nuestro juicio, no basta el equilibrio territorial básico de los poderes, sean éstos económicos o políticos. La cohesión social no se logrará sin dar satisfacción a la integración nacional, que no se opone a la más sólida y rica «plurinacionalidad».

Damos particular importancia al sistema de financiación de las Comunidades Autónomas y al reconocimiento de su identidad política. Ambas cuestiones van a concentrar nuestra atención en este capítulo. Las dos son básicas, pero no suficientes.

Es evidente que el Estado central tiene obligación moral y legalidad constitucional para organizar la solidaridad interregional. Debe mantener la posibilidad de llevar a la práctica políticas regionales activas. Pero no dejan de existir argumentos económicos contrarios a esas políticas, particularmente cuando esa igualación se fuerza más allá de sus propios límites. Pueden tener efectos perversos por su excesivo idealismo, ya que la región, por sí misma, convierte en barreras económicas sus políticas educativas, su nivel cultural y sus propios comportamientos económicos tradicionales. Pretender derribar estas barreras, no estrictamente económicas, a costa de disminuir las potencias culturales, desaprovecharía la creatividad empresarial y aten-

taría contra la identidad misma de las regiones. En definitiva, iría contra el mismo principio de productividad. Determinados territorios atraen fuertemente otros factores productivos, *recursos humanos y mano de obra cualificada*.

No parece totalmente razonable erigir como principio exclusivo la igualdad interregional. Se puede coartar de hecho la autonomía financiera de las Comunidades Autónomas, recortando las transferencias económicas o su recaudación directa. La hacienda central dispone de importantísimos instrumentos de política fiscal y de gasto público, para amortiguar esos desequilibrios.

La política regional no puede desmarcarse del ámbito europeo, dentro del cual el Estado central tiene el papel de animar y liderar acuerdos entre las Comunidades Autónomas y con las regiones europeas, sin necesidad de imposiciones o limitaciones estatales.

El reconocimiento y respeto de la identidad política de cada Autonomía plantea nuevas exigencias respecto a la Administración periférica del Estado central, tales como las funciones del Delegado del Gobierno, la composición y competencias del Senado, la iniciativa legislativa de los Parlamentos autonómicos respecto al legislativo central, los conflictos competenciales, el centralismo mimético de las Administraciones territoriales, la función de los partidos nacionalistas o regionalistas, dentro de la Comunidad Autónoma y en el ámbito estatal, etc; son cuestiones abiertas que afectan claramente a la integración nacional. Nos ocuparemos de ellas inmediatamente, porque deben ser tenidas en cuenta como claves de interpretación. Son básicas para la integración y significativas respecto al proceso autonómico, aunque no sean suficientes en orden a lograr el objetivo máximo de integración nacional.

No hemos renunciado a la unidad nacional. Por el contrario, hemos emprendido el camino real para fortificarla. Aquel que exige previamente el reconocimiento expreso de la diferencia, porque la «obsesión de la unidad» lleva a la «antropofagia» política. No hay acuerdo ni amistad imaginable sin acogida mutua de grupos o entidades entre sí diferentes.

Damos especial importancia, por su misma actualidad, al problema de la *plurinacionalidad*. No tiene que asustarnos el crecimiento de la conciencia colectiva de la Comunidad Autónoma, que exigirá mayores niveles de autogobierno dentro del marco constitucional, con lecturas más generosas de los Estatutos vigentes o incluso con reformas de los mismos Estatutos. Es previsible que los partidos regiona-

listas emergentes tiendan lógicamente a asumir rasgos nacionalistas. En todo caso no debieran repetirse los errores cometidos en el pasado con los nacionalismos históricos. *Una sana conciencia de la plurinacionalidad* no tiene por qué debilitar la unidad de la nación española. Por el contrario, la enriquecerá e incluso la fortificará. El nacionalismo españolista tiene que dejar de ser excluyente. No parece lógico pedir solidaridad y españolismo a quienes son considerados sospechosos cuando se ofrecen a asumir compromisos serios con el Estado. Deben abrirse cauces a las Comunidades, para el reconocimiento de su derecho a influir y participar en la formación del interés nacional y en la toma de decisiones estatales.

Pero todo esto nos obliga a entrar en el terreno crucial de los sentimientos de integración nacional. Tenemos que confesar que mucho antes del franquismo la concepción centralista del Estado mantuvo políticas de «asimilación» que de hecho provocaron los resultados más contrarios a sus intenciones. Nunca fue aceptada la oferta de compensar la represión lingüística y cultural con privilegios económicos. Ese mismo desarrollo económico del País Vasco y de Cataluña provocó la presencia masiva de emigrantes de otras regiones que agravaron los problemas de integración en esas nacionalidades.

Ahora que tratamos de europeizar a España, conviene tomar nota, como advierte Edgar Morin³, de que el rasgo más valioso y definitorio de la europeidad y la razón de la fuerte creatividad europea, consistió históricamente en su capacidad de *convivencia dialógica en la diversidad*. Constituye, a su juicio, la mejor aportación que puede hacer nuestro viejo continente a la convivencia universal. La verdad es que Francia, en esto como en otros muchos aspectos de la organización del Estado, no ha dado buen ejemplo.

El pluralismo democrático, el pluralismo cultural y el pluralismo lingüístico pertenecen a un mismo camino y a un mismo objetivo. Nuestra pluralidad cultural y lingüística no tiene razón para ser más conflictiva que la de otros Estados europeos, como Suiza, Checoslovaquia, Bélgica o la hoy destrozada Yugoslavia. En la gradual unificación de Europa tenemos que superar la antinomia de dos cometidos que parecen contrarios: por una parte, mejorar la comprensión oral y escrita entre las diversas comunidades lingüísticas, especialmente aquellas que comparten el mismo territorio, y, por otra, impedir que,

³ Morin, Edgar, *Penser l'Europe*, Gallimard, Paris, 1987.

en esta unificación, sean postergadas o discriminadas las comunidades étnico-culturales medianas y pequeñas.

Para ello, no es bueno plantear el problema de las lenguas en abstracto, como si fueran entidades independientes de los hombres y mujeres que las hablan. Empobrecemos el planteamiento del problema cuando consideramos únicamente la función comunicativa. Si fuera así, tendríamos que tender al monolingüismo, probablemente al inglés, que se está imponiendo como lengua de los mercados.

La lengua materna es el alma o la casa espiritual de las personas y los pueblos, que vehiculan a través de ella su universo simbólico, aquel en el que se mueven sus razonamientos, su imaginación creadora y su memoria histórica. La lengua materna que ha llegado a un estándar socialmente consolidado, actúa en los sustratos más profundos de la conciencia y determina, tanto las formas de pensar, como las expresiones actitudinales que rigen los comportamientos. Desalojar a las personas y colectividades de ese hogar íntimo es más grave que allanar su morada. Los hablantes producen todo tipo de simplificaciones, cuando se restringe el uso de su lengua poseída en plenitud.

El bilingüismo es la clave de la convivencia dialógica. Dos sistemas lingüísticos pueden perfectamente convivir en la misma «morada» personal. Llegarán a intercambiarse sintaxis y vocabulario, pero el materno mantendrá su hegemonía propia. Cuando nos referimos al español como lengua común, lo distinguimos del castellano específico. Comprobamos que esa lengua no deja de ser común por el hecho de que admita giros, voces y tonos dialectales. Es claro que catalanes, vascos, gallegos, asturianos, valencianos y aragoneses hablan el español con acentos distintos, incluso con sintagmas característicos. De la misma manera que un castellano hablará el catalán o el gallego con acentos y modismos de su lengua materna hegemónica.

Hay que conceder una importancia clave al papel de las organizaciones complejas, también en el terreno lingüístico. Los cuerpos administrativos, empresariales, profesionales, educativos, eclesiásticos e informativos, como intermediarios entre la persona y el conjunto de la sociedad, determinan los procesos de interacción. La libre opción lingüística individual, si se hace abstracción de sus condiciones sociales, se convierte en el subterfugio del expansionismo de las lenguas dominantes. De ahí que haya que plantearse el estatuto jurídico de la lengua y su oficialidad compartida en una parte del territorio nacional. El nivel de su uso social, especialmente en las funciones públicas institucionalizadas, en modo alguno atenta contra el «español co-

mún». Todo lo más, afectaría a la pureza del castellano. Esta convivencia de la «lengua propia» de un territorio con el español oficial, no es difícil de conseguir, si se evitan agresiones o imágenes hostiles que responden más bien a memorias históricas que han venido predominando en las relaciones políticas entre los pueblos.

Carece ya de sentido la guerra lingüística, como se proclamaba desde Madrid a principios de siglo:

«Queremos aportar el grito de nuestra alma al clamoreo de las conciencias españolas que perciben la verdad y ver si logramos que Gobiernos y País, País y Gobiernos, levanten sus ojos y, dirigiendo su vista a las ciudades y campiñas catalanas, se den cuenta del formidable incendio que allí amenaza destruir cuanto nos queda, ya que por lo visto el rojo destello y el vivo calor de las llamas del separatismo que allí arde no ha llegado sino a muy contados ojos, a muy contadas epidermis y a muy contados corazones»⁴.

El castellanismo fue utilizado como un antídoto contra los nacionalismos periféricos, surgidos a finales del XIX. Respondían en buena medida a las insuficiencias del Estado de la Restauración. Sin embargo, este nacionalismo dominante, centralista, permanece en la sombra ante un desarrollo historiográfico consagrado a la periferia. El estallido de este nacionalismo que sigue a la guerra de Independencia, en el último tercio del siglo, durante el período de la guerra colonial, adquiere connotaciones militaristas frente a cualquier expresión regionalista. La dialéctica de los nacionalismos periféricos surge en este tiempo: *Lo catalanisme* de V. Almirall (1886). Murguía comienza la publicación de *La patria gallega* en 1891. *Bizkaya por su independencia* de Sabino Arana y las *Bases de Manresa* se publican el año siguiente. En 1907, el diputado republicano-liberal, Melquíades Álvarez se dirigía en el Parlamento a los diputados de Solidaritat Catalana con inactivas que han vuelto a resucitar en la opinión pública actual: «No olvidéis, señores diputados catalanistas, que la Patria no ha de ser tan suicida que entregue la dirección de su poder a quien no sabe sentirla y amarla y a quien, por no saber amarla y sentirla, puede conducirla a los horrores de la disolución o a las negruras del envilecimiento».

En el marco constitucional de nuestro Estado de las Autonomías, seguimos sumergidos en una cultura política centralista que deslegitima a los nacionalistas más moderados de nuestra historia para ejercer el poder en España, por el hecho de mantener un marco de refe-

⁴ Martos, José y Amado, Julio, *Peligro nacional. Estudios e impresiones sobre el catalanismo*, Madrid, 1901.

rencia nacional propio, perfectamente constitucional y en armonía con la *unidad plurinacional*.

En el debate político se alarma todavía a la opinión pública con el argumento de que el apoyo político de los nacionalistas al Gobierno, pone en peligro «la idea de España». ¿A quiénes se están refiriendo? Afortunadamente ya no necesitamos repetir la pregunta de Ortega, «Dios mío, ¿qué es España?». La Constitución proclama «la *indisoluble unidad de la Nación española*», y en el mismo párrafo del artículo segundo se compromete a reconocer «*el derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones*», en plural.

No podemos cerrar los ojos ante la experiencia de pueblos europeos que demuestran en la práctica pertenencias diversas y marcos de referencia simultáneos: a su propia nacionalidad y a la del Estado. Defender, en el Congreso y el Senado, el autogobierno de las nacionalidades y sus intereses territoriales, incluso expresarse en su propia lengua, es una forma de dar vida a la *unidad plurinacional*. En cambio, los que identifican al Estado con una nacionalidad monolítica, están contribuyendo a reforzar los nacionalismos excluyentes.

El proceso autonómico es perfectamente viable y el tiempo dirá si somos capaces de llevar a cabo esta *revolución mental*, a nuestro juicio profunda, porque entran en juego sentimientos, prejuicios y memorias históricas. Un proyecto de futuro que exige inevitablemente desterrar los prejuicios y rehacer nuestra visión del pasado.

II. RED DE LOS FENOMENOS

1. Financiación autonómica y política regional

Las páginas que siguen tienen un doble propósito: en primer lugar, analizar la relación existente entre el sistema de financiación autonómica y la autonomía política de las CC.AA. y, en segundo lugar, aclarar cómo afecta la autonomía financiera de las CC.AA. a la capacidad del Estado para desarrollar una política regional. Se verá que el sistema financiero autonómico limita la autonomía política de las CC.AA. debido, precisamente, a que se ha concebido como uno de los instrumentos fundamentales de la política regional del Estado. Igualmente se verá que si tenemos en cuenta la desigualdad económico-social entre los habitantes de unas y otras Comunidades españolas, no existen razones suficientes para que el sistema financiero autonómico desempeñe esa función clave en la política regional del Estado.

El reciente debate sobre la cesión de la recaudación del 15% del impuesto sobre la renta (IRPF) a las Comunidades Autónomas es una manifestación de la inestabilidad que aún existe respecto a la financiación autonómica. Ese debate es la expresión de la tensión entre dos fines constitucionales del Estado de difícil coordinación política: el deber de garantizar la solidaridad interregional y el deber de garantizar la autonomía política de los diversos territorios del Estado.

La solidaridad interregional se concreta, en gran parte, a través de la política regional o intervención estatal en favor de los territorios relativamente peor situados desde un punto de vista económico. Dicha intervención estatal en pro de una redistribución regional de rentas o para favorecer a las regiones más atrasadas mediante una mayor inversión pública, es una extensión de la idea genérica de que el Estado tiene la obligación moral de corregir las desigualdades sociales y económicas producidas por el mercado.

Una de las características básicas de los diversos sistemas financieros de las Autonomías es que se han concebido como instrumentos estatales para corregir las desigualdades entre los diversos territorios y para expresar la solidaridad interregional. El sistema financiero autonómico, según dicha concepción, no puede ni debe contradecir ese propósito estatal. No se entiende, en la práctica, que el Estado pueda disponer, aunque de hecho dispone, de otros instrumentos distintos

del sistema financiero autonómico para desarrollar una política de solidaridad interregional. Tampoco se entiende, como posible alternativa, el que tal solidaridad esté basada sobre un acuerdo de colaboración protagonizado, en gran parte, por las propias Comunidades. Este es el modelo de la política regional europea, fundada sobre la colaboración entre los Estados miembros.

Esta confusión entre financiación de las CC.AA. y política regional está en la base de la escasa lealtad o legitimidad de que goza el sistema financiero de las Autonomías, casi siempre en crisis. De hecho, son ya tres los sistemas que se han aplicado y se está lejos de alcanzar uno que goce de la lealtad y legitimidad de todas las partes.

Las Comunidades con mayor conciencia autonómica presionan para alterar el sistema de tal forma que se incremente notablemente la autonomía financiera. Desde su punto de vista, la mejor garantía de la autonomía política es la autonomía financiera y ésta estaría fuertemente mermada por el hecho de que el Estado la utiliza como instrumento clave de la solidaridad interregional. Desde el punto de vista del Estado y de otras Comunidades, relativamente más atrasadas en lo económico, la concesión de una mayor autonomía financiera atentaría contra y contrarrestaría cualquier tipo de política regional o redistributiva del Estado.

1.1 La inestable financiación de las CC.AA.

La financiación de las CC.AA. ha atravesado por tres fases bien diferenciadas: el sistema transitorio (1980-1986), el sistema definitivo (1987-1991) y la reforma del sistema definitivo (a partir de 1992).

La inestabilidad no se manifiesta sólo en la sucesión de los diversos sistemas, sino también en la existencia de un debate político permanente sobre esta cuestión. De hecho, apenas transcurrido un año desde la implantación de la reforma de 1992, el sistema se encuentra sometido a fuertes presiones políticas por el asunto de la cesión de la recaudación del 15% del IRPF a los Gobiernos autónomos.

El principio esencial y común a todos los sistemas de financiación autonómica existentes hasta ahora, es que la recaudación de los impuestos fundamentales corresponde al Estado y que éste transfiere posteriormente a las CC.AA. los fondos necesarios para ejecutar las políticas transferidas. Este principio se aplica a 15 de las 17 Comunidades, las llamadas Comunidades de régimen común. Sólo el País Vasco y Navarra recaudan impuestos claves (IRPF e IVA) y posterior-

mente transfieren al Estado, por el sistema de imputación del cupo o convenio, las cantidades imputables a la ejecución en sus territorios de las competencias estatales.

En el *sistema transitorio* (1980-1986) el Estado financió las transferencias a las CC.AA. con una cantidad equivalente a su coste efectivo (Disposición Transitoria Primera de la LOFCA)⁵. Por el acuerdo del Consejo de Política Fiscal y Financiera de 7 de noviembre de 1986⁶ se estableció un nuevo régimen de financiación de las CC.AA. Este nuevo régimen intentaba, básicamente, solucionar el problema de que casi todos los fondos de las Comunidades estaban condicionados a su adjudicación a determinadas actuaciones de las CC.AA., debido a la aplicación del ya mencionado principio del coste efectivo de la prestación de los servicios transferidos. Las CC.AA. estaban obligadas a destinarlos a los fines para los que se concedían. Los Gobiernos autónomos disponían de un margen de maniobra político muy escaso para redistribuirlos entre diversos fines en sus presupuestos.

Las modificaciones introducidas en el *sistema definitivo* (1987-1991) respecto al transitorio se realizaron sobre la base de una interpretación de la Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas (LOFCA). Por lo que se refiere a la financiación incondicionada, se distingue entre la masa de recursos a distribuir, el modo de distribución y los mecanismos de obtención de dichos recursos.

La masa de recursos a distribuir consta de las siguientes partidas:

- participación en los ingresos del Estado para 1986 de todas las CC.AA. –coste efectivo del año 86–,
- el 25% del Fondo de Compensación Interterritorial de 1986,
- algunas subvenciones condicionadas en el 86, que pasan a ser consideradas incondicionadas, y
- recursos adicionales, para que ninguna Comunidad Autónoma recibiere más fondos que en el período transitorio (1980-86).

La distribución de esos recursos entre las Comunidades Autónomas se hace en función de las ponderaciones acordadas por el Conse-

⁵ Sobre el sistema financiero transitorio ver, por ejemplo, Solé Vilanova, J., 1991: «El finançament autonòmic del període 1987-1991. Anàlisi y valoració», en *Revista Econòmica de Banca Catalana*, 81.

⁶ Ver documento del Consejo de Política Fiscal y Financiera, «Método para la aplicación del sistema de financiación de las Comunidades Autónomas en el quinquenio 1987-1991», 1986.

jo General de Política Fiscal y Financiera respecto a las variables recogidas en la LOFCA (población, esfuerzo fiscal, renta real, déficit de servicios sociales e infraestructuras, etc.). Con ello se abandonaba el principio de financiación a partir del coste efectivo de los servicios transferidos.

Por último, los mecanismos de obtención de los recursos de financiación incondicionada son dos:

- los mecanismos financieros de gestión propia: tasas inherentes a la prestación de servicios transferidos y tributos estatales cedidos,
- participación en los ingresos del Estado, fijada en función de las variables socioeconómicas del artículo 13 de la LOFCA.

El resultado de este nuevo sistema era un cierto aumento de los recursos financieros incondicionados a disposición de las CC.AA.

Los recursos financieros de las CC.AA. pueden clasificarse en dos grandes bloques: 1) las transferencias con cargo a los presupuestos del Estado; unas condicionadas a fines previstos y otras incondicionadas; 2) los recursos propios de tipo tributario y financiero, de carácter incondicionado.

Las transferencias incondicionadas más los recursos propios, pretenden dotar a las CC.AA. de los fondos necesarios para la ejecución de los servicios o competencias transferidas; de su carácter incondicionado se deduce que las CC.AA. tienen autonomía para su redistribución entre diversos fines. Otra cuestión es que esa autonomía sea en muchos casos más teórica que real, sobre todo porque las CC.AA., en general, no disponen de recursos suficientes y, por tanto, es difícil que puedan redistribuir un presupuesto muy escaso entre distintos objetivos.

Se estableció, sobre la base de lo percibido en 1986, un porcentaje de participación de cada C.A. en los presupuestos del Estado que sólo debía variarse si se producía alguna circunstancia de las previstas en la LOFCA, en el artículo 13.3. Dichas circunstancias incluyen la variación de competencias asumidas por los Gobiernos autonómicos o la cesión de nuevos tributos a las CC.AA.

En 1991 (tabla 1, en Indicadores), las CC.AA. de régimen común (todas excepto el País Vasco y Navarra) percibieron, en concepto de participación en los ingresos del Estado, 1.136.458 millones, un 13,31% más que en 1990. Por tributos cedidos: Impuesto Extraordinario sobre el Patrimonio de las Personas Físicas, Impuesto General

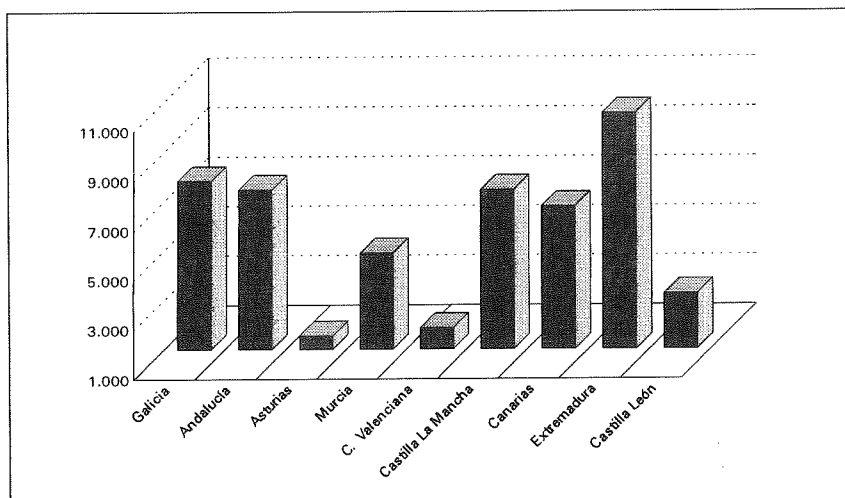
sobre Sucesiones, Impuesto de Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados, y Tasas de Juego, dispusieron de 704.950 millones, un 17,89% más que en 1990. Esto supone una importante diferencia positiva en relación con la recaudación prevista por tributos cedidos: 546.041 millones para 1991. El Estado, según el sistema financiero, no puede deducir ese plus (sobre-recaudación sobre la previsión) de las cantidades que se transfieren a las CC.AA. vía presupuestos. La sobre-recaudación de las CC.AA. es un premio que aumenta –quizá sea la vía más importante– la autonomía financiera.

El total de la financiación incondicionada en 1991 ascendió a 1.897.634 millones, con un incremento del 14,93% respecto a 1990 (tabla 2, en Indicadores). Dicha cantidad es el resultado de la suma de la participación de las CC.AA. en los ingresos del Estado, de los tributos cedidos y del montante de las tasas cobradas por los servicios prestados.

Las transferencias condicionadas están destinadas, como ya dijimos, a ser aplicadas a un fin concreto establecido por el Estado, y se clasifican en recursos orientados a cumplir el objetivo de solidaridad interregional: Fondo de Compensación Interterritorial -FCI-, y recursos por los que el Estado realiza determinados objetivos de política económica o social, cuya gestión y ejecución corresponde a las CC.AA. (subvenciones corrientes o de capital).

El Fondo de Compensación Interterritorial está actualmente regulado por la Ley 29/1990 de 26 de diciembre. Con anterioridad a dicha ley, el Fondo tenía dos propósitos: la corrección de los desequilibrios regionales y la inversión pública. A partir de la mencionada ley, el Fondo pasa a tener por objetivo, exclusivamente, la corrección de los desequilibrios regionales. Esto suponía dar una única orientación al Fondo y dejar de confundir política de inversiones públicas y política regional en un único instrumento; las inversiones también deben responder al criterio de necesidad y no sólo al de redistribución interregional. A partir de la Ley 29/1990, sólo las CC.AA. económicamente menos desarrolladas reciben transferencias del FCI (Extremadura, Andalucía, Galicia, Murcia, Castilla-La Mancha, Castilla y León, Comunidad Valenciana, Asturias y Canarias). Esta nueva concepción del Fondo requería que su cuantía se viera reducida, pues a partir de 1991 las CC.AA. más desarrolladas no percibirían transferencias procedentes del mismo y sus necesidades de inversión pública podrían correr el peligro de no verse satisfechas (gráfico 1). El FCI, según la mencionada ley, debe, como mínimo, ser equivalente al 30% de la inversión civil

Gráfico 1 - Estado del Fondo de Compensación Interterritorial (FCI). 1991. En pesetas por habitante



Fuente: MAP, *Informe económico-financiero de las Administraciones Territoriales en 1991*, p. 145.

real nueva del Estado y sus Organismos Autónomos. Esto significa que el 70% restante se redistribuye territorialmente según otros criterios.

El segundo gran bloque de la financiación condicionada está compuesto por las subvenciones gestionadas por las CC.AA., aplicables a determinados objetivos señalados por el Estado. En 1991 esas subvenciones condicionadas supusieron 264.842 millones de pesetas. Destacan dos conceptos: Educación y Ciencia, con un 45,9% del total, debido a la subvención a la gratuidad de la enseñanza para aquellas CC.AA. con transferencias en la materia; y Trabajo y Seguridad Social, con un 38,58% de las subvenciones, para aquellas CC.AA. que tienen transferida la gestión de la Seguridad Social. Las Comunidades que perciben estas subvenciones son, por tanto, las llamadas del artículo 151 (Andalucía, Cataluña, Valencia, Galicia y Canarias)⁷.

Otra fuente menos importante de financiación condicionada es la transferencia de fondos estatales previa firma de un convenio de colaboración con las CC.AA. o municipios. Se trata, esencialmente, de convenios por los que el Estado transfiere fondos a las CC.AA. para in-

⁷ El País Vasco y Navarra, con competencias en educación y en la gestión del Insalud e Inersero, no perciben este tipo de subvenciones, pero la cuantía que les correspondería se tiene en cuenta en la imputación del cupo o convenio.

versiones en competencias asumidas por éstas, contratos-programa con empresas públicas traspasadas a las CC.AA. o convenios marco para el desarrollo de Reales Decretos sobre programas de tipo social.

En su conjunto, pues, las CC.AA. de régimen común percibieron del Estado en 1991 un total de 2,57 billones, distribuidos de la siguiente manera:

- 1.897.634 millones por participación en los ingresos del Estado (financiación incondicionada),
- 264.206 millones por subvenciones gestionadas por las CC.AA. (financiación condicionada),
- 244.956 millones por el FCI, más la compensación transitoria para las CC.AA. que dejaron de percibir del Fondo en 1991 (financiación condicionada),
- 93.000 millones en concepto de convenios y contratos programa (financiación condicionada).

A dichos fondos habría que añadir, como fondos condicionados también, los destinados a financiar los servicios del Insalud y del In-serso: 1.263.481 y 53.626 millones respectivamente.

Aparentemente una buena parte del total de fondos a disposición de las haciendas autonómicas es incondicionada, pero la diferenciación entre fondos condicionados e incondicionados es, sin embargo, un tanto artificiosa. El aumento de los fondos incondicionados que supuso el paso del régimen financiero transitorio al definitivo en 1987 no ha significado, en realidad, un aumento de la autonomía financiera, a juzgar por el elevadísimo endeudamiento de las finanzas autonómicas a partir de dicho año. Este endeudamiento se ha atribuido muchas veces a la «irresponsabilidad» de las CC.AA. a la hora de gastar. Sólo en el caso de que dicho sistema respondiera a la racionalidad, podría hablarse de haciendas autonómicas irresponsables. Para un Gobierno autonómico resulta muy fácil gastar, si tiene que recaudar sólo una parte pequeña de lo que gasta, ya que la recaudación de los impuestos claves la realiza el Estado. Resulta políticamente muy racional, sobre todo desde el punto de vista electoral, mejorar los servicios a los ciudadanos si los fondos los recauda el Estado. Además, las CC.AA. esperan de la Administración central que se haga responsable de sus deudas *a posteriori*, caso relativamente frecuente.

Ese tipo de comportamiento racional responde, en parte, a una viciada práctica estatal de infra-presupuestación, método perverso para

controlar el gasto público. La infra-dotación presupuestaria del Estado puede deberse, en cierta medida, a una incapacidad o falta de eficacia en el control del gasto público. Pero detrás de ella puede existir, y de hecho existe, una estrategia de reducción del gasto forzando a las diversas unidades administrativas, y a las haciendas autonómicas también, al ahorro. Dicha estrategia, sin embargo, tendría unos efectos no esperados muy perjudiciales sobre el déficit público en general, y en particular sobre el déficit de las CC.AA. Si la infra-dotación es exagerada o poco realista, se acaba creando más déficit, ya que el presupuesto deja de ser una indicación real u obligatoria para el gasto. Por otro lado, en el caso de las CC.AA., se acaban creando prácticas sistemáticas de sobrepasar los presupuestos, esperando que, en última instancia, la Administración central se haga cargo de sus deudas. Todo lo cual aboca a una disminución del control político sobre el gasto público.

Los fondos incondicionados se determinan, por tanto, desde esta práctica estatal de infra-dotación presupuestaria. En consecuencia, las CC.AA. tienen un margen real muy escaso para redistribuir dichos fondos entre diversos fines. La práctica correspondiente de sobrepasar lo presupuestado es una consecuencia lógica de la infradotación presupuestaria y no supone, en esencia, un aumento unilateral de la autonomía financiera por la vía de los hechos consumados.

Las Comunidades Autónomas que están incurriendo en un mayor endeudamiento son, en general, aquellas que cuentan con más competencias transferidas, lo que, por otra parte, es lógico (tabla 3, en Indicadores). La deuda pública del conjunto de las Comunidades de régimen financiero común y con la transferencia del Insalud alcanzaba en 1991 la cifra de 677.000 millones de pesetas. Sólo el País Vasco y Navarra, con régimen especial -capacidad recaudatoria-, y Cataluña, parecen tener un control más estricto sobre su deuda. Pero en las Comunidades del artículo 143, sin el Insalud transferido, la situación no es mejor, si bien su menor deuda se explica porque tienen menos competencias.

El sistema definitivo de financiación acordado en 1986 seguía caracterizándose por una escasa capacidad impositiva de las CC.AA. La posibilidad de que una C.A. aumente su capacidad fiscal por la vía del recargo sobre los impuestos estatales previsto en la LOFCA (caso, por ejemplo, del intento de la Comunidad Autónoma de Madrid de aumentar el impuesto del IRPF con un recargo del 3%) es una posibilidad admitida por el Tribunal Constitucional, pero quimérica por la más que probable rebelión fiscal de los ciudadanos. Esa posibilidad

sólo podría ser real si todas las CC.AA. actuaran en consonancia, algo muy difícil de conseguir. En estas condiciones, la responsabilidad fiscal de los Gobiernos autonómicos es muy escasa.

Uno de los defectos más destacables de este sistema financiero es, como se ha dicho, su consideración como componente fundamental de la política regional o de la solidaridad interregional, pesando esto más que la garantía de la autonomía financiera. El sistema no responde, pues, ni al criterio de la necesidad de servicios públicos por parte de la población de una determinada C.A., ni al de la elección de su cuerpo político para mejorar un servicio concreto o para reducir la intervención del sector público en general o en un ámbito específico.

Las presiones políticas contra el sistema definitivo de financiación condujeron a un *nuevo debate y posterior acuerdo del Consejo de Política Fiscal y Financiera (acuerdo de 20 de enero de 1992), que modificaba sustancialmente el sistema para el período 1992-1996*. Este acuerdo suponía, en primer lugar, una reconsideración del Fondo de Compensación Interterritorial en consonancia con la Ley 29/1990 ya mencionada. La nueva idea acerca del Fondo intentaba desligar la política regional del sistema de financiación autonómico. La cuantía de dotación del FCI va referida, según esta reforma, a un porcentaje de la inversión pública, que resulta de la ponderación de la población y la renta de las CC.AA. beneficiarias respecto al total. En concreto, dicha cuantía se redujo al 35% de la inversión pública. El resto de la inversión pública, la no incluida en el Fondo, estaba orientada a responder a las necesidades de las diversas CC.AA. y, por tanto, a tener en cuenta también las necesidades de inversión pública de las CC.AA. más desarrolladas.

Este sistema propone una nueva fórmula para redistribuir las transferencias incondicionadas del Estado a las CC.AA. Se incorpora a la masa de recursos a distribuir, definida como el sistema 1987-91, unos recursos adicionales, para hacer frente a las nuevas inversiones de los servicios traspasados. Para calcular el porcentaje de participación de las CC.AA. en los presupuestos del Estado, se aplican a esta masa las variables distributivas o geo-demográficas: población, superficie, unidades administrativas, dispersión e insularidad; y las variables redistributivas: pobreza relativa, esfuerzo fiscal, ya recogidas en el sistema 1987-91, aunque con diferente ponderación.

Son las variables distributivas o geo-demográficas las que influyen de manera decisiva en el porcentaje de participación, algo perfectamente explicable, dado que las redistributivas corrigen el resultado de

Tabla 4 - Variables de reparto para calcular el porcentaje de participación de las CC.AA. en los presupuestos del Estado

VARIABLES GEODEMOGRAFICAS	Grupo CC.AA. art. 143 %	Grupo CC.AA. art. 151 %
Población	64	94
Superficie	16,6	3,5
Dispersión	2,0	0,6
Insularidad	0,4	1,5
Unidades Administrativas	17,0	0,4
SUMA	100,0	100,0
VARIABLES REDISTRIBUTIVAS		
Pobreza Relativa	2,70	2,7
Pobreza Fiscal	1,82	1,82

Fuente: MAP, *Informe económico-financiero de las Administraciones Territoriales en 1991*, p. 27.

la aplicación de las distributivas. Además, las variables redistributivas, si por un lado favorecen a las Comunidades con un atraso relativo (pobreza relativa), por otro, compensan a las Comunidades más ricas en función de la variable esfuerzo fiscal.

En el sistema establecido para 1992-1996 se ha incrementado el peso de la variable *población*, para lograr un reparto *per cápita* más equitativo. Ha pasado de un peso en la fórmula del 59% en 1987-1991 al 64% actual en las CC.AA. que accedieron a la autonomía por vía del artículo 143, y del 73,75% al 94% en el caso de las CC.AA. del artículo 151 (tabla 4).

La segunda variable por orden de importancia en la fórmula del cálculo es la *superficie*, especialmente en el caso de las CC.AA. del 143 (16,6%). La variable *dispersión* intenta compensar el hecho de que la prestación de servicios públicos es más costosa allí donde la población está más dispersa. Su peso en la fórmula del cálculo es muy pequeño: 2% para las CC.AA. del 143 y 0,6% para las del 151. La variable *unidades administrativas* compensa a las Comunidades insulares de forma importante. En cuanto a las dos variables redistributivas, pesan lo mismo en la fórmula de las CC.AA. del 151 y en la de las del 143: 2,7% en el caso de la pobreza relativa y 1,82% en el caso del esfuerzo fiscal. De hecho, por tanto, la fórmula de redistribución, salvo el trato de favor dado a Canarias y Baleares en virtud de su insularidad, busca la igualdad capitativa. El peso de la variable población es el verda-

dero medio redistributivo, porque se trata de igual forma a poblaciones con diferentes niveles de riqueza y bienestar.

Este nuevo sistema está ya prácticamente en crisis. En realidad no resuelve la cuestión de la autonomía financiera, la capacidad de los cuerpos políticos de las diversas CC.AA. para decidir los fines a los que se ha de aplicar el gasto público. El sistema continúa haciendo racional la práctica de la *irresponsabilidad* fiscal por parte de las CC.AA. La autonomía financiera simplemente se entiende como *autonomía por vía del gasto*, pero tal autonomía es muy difícil sin capacidad recaudatoria. Sobre esta última se funda la responsabilidad fiscal y la libertad de los cuerpos políticos autonómicos para decidir si el sector público debe gastar más o menos, o intervenir más o menos -dentro de la garantía de igualdad de todos los españoles que corresponde al Estado- en determinados ámbitos de actuación, como los servicios sociales, transportes, educación, sanidad, etc. Si la garantía de igualdad se llevara al extremo -*igualitarismo*-, el Estado de las Autonomías sería una quimera que designaría una mera descentralización administrativa, y las Administraciones autonómicas serían únicamente una parte de la Administración periférica del Estado. En el contexto del Estado de las Autonomías, como entes políticos de los diversos territorios, la *igualdad* que el Estado debe garantizar ha de entenderse necesariamente como *igualdad de mínimos*: el Estado como mínimo común denominador desde el punto de vista territorial.

La cesión de la recaudación del 15% del IRPF a las haciendas autonómicas

El debate sobre la cesión de la recaudación del 15% del IRPF a las Comunidades es una demostración palpable de que la estructura autonómica está *abierta*, sometida a discusión. El asunto esencial del debate es el papel del Estado. La cesión de la recaudación de ese 15% no supone, *per se*, un aumento de la autonomía financiera, porque no conlleva necesariamente un poder decisorio de las CC.AA. sobre el IRPF; seguirá siendo el Estado el que legisle sobre dicho impuesto.

Ahora bien, es muy posible que las CC.AA. se esfuercen para ganar autonomía financiera mediante una mejora en la recaudación del impuesto, o, lo que es lo mismo, una disminución del fraude fiscal. Esto redundaría también en la mejora de la recaudación del otro 85% que seguiría en manos del Estado. La experiencia habida tanto en el caso

del País Vasco y Navarra, que recaudan impuestos claves (IVA e IRPF), como en el caso de todas las CC.AA. en la recaudación de los impuestos menores cedidos por el Estado, parece indicar que las Administraciones autonómicas recaudan con éxito, es decir, limitan el fraude.

La cesión de la recaudación del 15% del IRPF comenzará, sin duda, siendo financieramente neutral. El montante de la recaudación que obtengan las diversas haciendas autonómicas se deducirá de las transferencias de fondos incondicionados provenientes de los presupuestos del Estado, como ocurrió en su momento con el resto de impuestos cedidos. La cuestión esencial es, sin embargo, si con posterioridad los diferentes incrementos de la recaudación del 15% en las distintas CC.AA. serán o no compensados por el Estado.

Los crecimientos en la recaudación por este 15% del impuesto serán diferentes en las distintas CC.AA. como consecuencia de tres hechos:

- la distinta eficacia recaudatoria de las haciendas autonómicas,
- el diferente crecimiento económico de las CC.AA. y
- la legislación sobre el impuesto.

Los esfuerzos de las CC.AA. para mejorar la eficacia recaudatoria serán más racionales, si el 15% del impuesto por ellas recaudado tiene el mismo tratamiento que el resto de los impuestos cedidos a las haciendas autonómicas. Una política de compensación total por parte del Estado, es decir, la neutralidad financiera absoluta de la cesión, convertiría en irracionales los esfuerzos de las haciendas autonómicas para mejorar la recaudación por el simple hecho de que una menor recaudación no mermaría sus ingresos. Lo más probable, sin embargo, es que el 15% del IRPF tenga el mismo tratamiento que los demás impuestos cedidos, tanto por razones de eficacia recaudatoria como por el propósito político de aumentar la autonomía financiera.

La segunda razón por la que el crecimiento de la recaudación será distinto en las distintas CC.AA. es el diferente crecimiento económico de las mismas. A medida que la economía de una C.A. crezca más, mayor será el crecimiento de la cuota líquida a pagar por sus ciudadanos; por tanto, más aumentará también la parte del impuesto recaudado por su hacienda autonómica. *A priori*, no puede decirse que CC.AA. resultarán más beneficiadas por las mejoras relativas a la recaudación o por el mayor crecimiento económico.

En la fase ascendente del ciclo económico (1985-1990), las Comunidades que más crecieron económicamente fueron, en general, las

más desarrolladas. No obstante, esto no es una garantía de que a medio plazo vaya a ocurrir lo mismo. En cualquier caso, una solución a este problema podría consistir en que el Estado compensara parcial o totalmente las diferentes evoluciones de la recaudación del 15% del IRPF exclusivamente debidas a los distintos ritmos de crecimiento económico de las CC.AA., sin compensar, por el contrario, la eficacia recaudatoria relativa. Esta posibilidad podría defenderse desde el principio de la solidaridad interregional y no desanimaría el posible esfuerzo de las haciendas autonómicas para mejorar la eficacia recaudatoria, ya que cualquier mejora en la eficacia recaudatoria redundaría siempre en beneficio propio y, probablemente, en el de la propia Administración central.

El problema más importante, sin embargo, es la diferente evolución de la recaudación por las haciendas autonómicas a consecuencia de variaciones en la legislación o normativa del impuesto. A partir del momento de la cesión, cualquier alteración en esa normativa afectaría desigualmente a las diferentes haciendas autonómicas, aumentando o disminuyendo relativamente su capacidad recaudatoria. Esta inevitable consecuencia podría solventarse, en parte, por la vía de una participación eficaz de los Gobiernos autonómicos en la Agencia Tributaria Estatal o en cualquier otro órgano de cooperación-negociación entre el Estado y las CC.AA. Dicho espíritu de cooperación parece inevitable para el desarrollo armónico y el funcionamiento correcto del Estado de las Autonomías, en éste y en otros muchos ámbitos.

También podría contemplarse la posibilidad de que los Parlamentos autonómicos pudieran legislar disminuciones o aumentos sobre el 15% del IRPF hasta un cierto límite. De hecho, es perfectamente constitucional establecer recargos autonómicos sobre los impuestos estatales, aunque no sería posible, por el momento, disminuirlos. No obstante estas posibilidades de crecimientos diferentes en la recaudación entre las CC.AA., el acuerdo del Consejo General de Política Fiscal y Financiera de 7 de octubre de 1993 establece unos límites máximos y mínimos al aumento de recursos que pueden producirse como consecuencia de la participación del 15% de la cuota líquida del IRPF en cada territorio.

1.2 Autonomía financiera y política de solidaridad interregional

El argumento más importante contra una mayor autonomía financiera de las CC.AA. se fundamenta en el papel del Estado para organi-

zar la solidaridad interregional o, si se quiere, para mantener una política regional activa. En general, se entiende esa función estatal como una función *moral* del Estado. Sin embargo, no dejan de existir argumentos técnico-económicos que, partiendo de posturas keynesianas, sostienen la conveniencia de desarrollar políticas de igualación económica interregional por motivos de mera eficacia económica. También existen argumentos económicos contrarios a esas políticas, particularmente cuando esa igualación se fuerza más allá de ciertos límites.

Desde los principios básicos de la teoría neoclásica más pura, el correcto funcionamiento del mercado acabaría produciendo una cuasi igualdad regional desde el punto de vista económico. Las rentas, los beneficios o cualquier otro indicador de bienestar socioeconómico deben igualarse interregionalmente, si no existen trabas a la libre movilidad de los factores entre las distintas regiones. Dicho supuesto implica que el territorio nacional es *plano*, es decir, que las regiones no son ninguna barrera al libre movimiento de los factores económicos. Es una suposición demasiado idealista, ya que la región es una barrera económica en cuanto que instituye algunos límites claros a esa absolutamente libre circulación de los factores: límites de tipo cultural, político, educativo, de acceso a las redes de transporte, meramente geográficos, de comunicación, de tradiciones en los comportamientos económicos, de especialización. Esas *barreras* pueden llamarse, desde el punto de vista neoclásico, *imperfecciones u obstáculos* del mercado nacional, pero eso supondría una ideología en la que todo lo *no económico* debería subordinarse al imperativo económico⁸. A partir de los principios básicos de esta visión teórica, el Estado debe concentrar sus esfuerzos en eliminar las barreras interregionales –homogeneización general y global de las regiones–, y dejar al mercado que, por su propia dinámica, iguale socioeconómicamente a las regiones. El supuesto de fondo es que el capital se moverá hacia las regiones atrasadas por sus ventajas comparativas, al mismo tiempo que el trabajo se moverá hacia las regiones avanzadas.

Desde posiciones teóricas contrarias, se ha considerado al mercado como el causante de las desigualdades regionales. De acuerdo con esta visión, no menos simplista, el propio funcionamiento del mercado tiende a reunir la riqueza en determinados puntos del territorio. El

⁸ Cuadrado Roura, J.R. y Suárez Villa, L., «Integración económica y evolución de las disparidades regionales», *Papeles de Economía*, nº 51, 1992, p. 70.

poder económico, político, las economías de escala, etc., que el mercado reúne en ciertos puntos del territorio, se convierten en un potente imán para los factores productivos en un proceso de polarización interregional cada vez mayor. Las regiones atrasadas entran en una dinámica imparable de degradación relativa, por la que se ven imposibilitadas para poder disponer de los factores necesarios –por ejemplo, de *capital humano* o de cualificaciones para el trabajo– que atraigan al resto de los factores productivos. Esta teoría sólo ve desventajas, cada vez más grandes, en las regiones relativamente atrasadas. Es necesaria, por tanto, una intervención *quirúrgica* del Estado sobre el mercado para destruir la lógica de la polarización interregional.

Uno de los fenómenos no muy bien explicados por esta última teoría es el hecho, que estamos presenciando, de la llamada *inversión regional*. En muchos países, incluida España, se están produciendo alteraciones muy significativas en el *ranking* socioeconómico regional. En las últimas décadas han aparecido las desventajas no sólo de la gran ciudad, sino también de la concentración excesiva de recursos en determinados puntos del territorio. Muchos de esos puntos están en franco retroceso. Los factores productivos, en general, han experimentado un proceso de expansión territorial coincidente con el creciente aprecio de desventajas en las economías de escala y con la crisis de la gran empresa.

Al referirse a la necesaria, o innecesaria, intervención activa del Estado para equilibrar las desigualdades socioeconómicas interregionales, es preferible no escudarse en posiciones teóricas maximalistas. Hay que intentar primero aclarar de qué desigualdades y de qué igualdad se habla, y medir los efectos económicos de la intervención pública para las regiones atrasadas, para las relativamente mejor situadas y para la marcha general del país.

A la hora de medir las desigualdades regionales ha de recurrirse a la comparación internacional, aunque es ciertamente difícil. Dos hechos dificultan la comparación: las *regiones* de los distintos países son en realidad *unidades diferentes en tamaño*, y el número de esas unidades varía también mucho entre los distintos países. Ambas particularidades crean problemas estadísticos importantes. El problema se complica debido a la inexistencia de una teoría aceptada sobre las variables adecuadas para medir la desigualdad interregional y sobre las interrelaciones entre dichas variables. Las más utilizadas son la producción, las rentas y el empleo.

Tabla 5 - Desigualdad interregional de rentas. 1984

PAISES	INDICE DE GINI	INDICE DE THEIL
Bélgica	0,087	0,0133
España	0,094	0,0099
Francia	0,103	0,0219
Holanda	0,116	0,0298
Italia	0,125	0,0252
Portugal	0,110	0,0232
Reino Unido	0,072	0,0101
R.F. Alemania	0,058	0,0053

Fuente: Esteban, J.M., «Las desigualdades interregionales de renta en España y en Europa: equidad, solidaridad y financiación autonómica», en *Economía y Sociedad*, nº 5, marzo 1991, p.60.

Si consideramos la evolución de las rentas familiares disponibles por habitante⁹, resultaría que, tanto según el índice de Gini como según el índice de Theil, España estaría entre el grupo de países europeos más igualitarios, a la par que Bélgica, Francia y Reino Unido. Sería, en cambio, claramente más desigualitario que la antigua República Federal de Alemania, aunque probablemente mucho más igualitario que la actual Alemania. La desigualdad entre las CC.AA. españolas es, sin embargo, bastante menor que la existente en otros países como Holanda, Italia o Portugal (tabla 5).

Otra forma de medir la desigualdad entre las regiones de un país consiste en examinar el grado de polarización, es decir, la existencia de *saltos* de desigualdad entre las regiones. Si en un país existen grandes saltos en los indicadores de unas y otras regiones, será más visible y defendible la necesidad de una acción pública correctora¹⁰. Desde esta perspectiva, España aparece también como un país sin graves situaciones de polarización interregional. No hay ninguna C.A. española que esté separada de otra por una diferencia superior al 10% de su renta, si nos referimos a la renta familiar disponible por habitante. Puede describirse esta situación como *ausencia de polarización*.

⁹ La renta familiar disponible por habitante es la renta de que disponen realmente los consumidores individuales.

¹⁰ Cf. Esteban, J.M., «Las desigualdades interregionales de renta en España y en Europa: equidad, solidaridad y financiación autonómica», en *Economía y Sociedad*, nº 5, marzo 1991, p. 60.

De acuerdo con los datos de Esteban¹¹, esta falta de polarización es más bien extraña entre los países europeos. En el resto de los países existen saltos llamativos de rentas entre las regiones. Francia, Portugal y Reino Unido se caracterizan por un elevado grado de polarización, fundamentalmente porque una gran cantidad de su riqueza se concentra en las áreas de sus capitales políticas. Así, aunque en los índices de Gini tanto Francia como el Reino Unido aparecían con un grado de igualdad interregional semejante al existente en España, los dos primeros se caracterizan por el hecho de que tienen un área muy importante –la capital política– a una gran distancia del resto de sus regiones, fenómeno que no se produce en España.

Otros países, particularmente Bélgica, Holanda e Italia, y con toda seguridad la actual Alemania, se caracterizan por la existencia de dos grupos de regiones separadas entre sí por un importante salto de rentas. Tampoco este fenómeno se produce en España. La idea apriorista de que ciertas CC.AA. españolas están muy separadas del resto en cuanto a su nivel de rentas resultaría totalmente infundada desde una perspectiva comparativa.

Este elevado grado de *continuidad*, o escasa polarización entre los niveles de renta existentes en las diversas CC.AA., explica en parte la relativa facilidad con que se producen en España reordenamientos en el *ranking* interregional. Aunque éste es un fenómeno en absoluto desconocido en otros lugares, España aparece como un país en el que las distintas regiones suben y bajan por la escala del *ranking* regional con relativa facilidad (tabla 6, en Indicadores). Si tomamos como indicador la renta familiar disponible por habitante, podemos descubrir algunas transformaciones muy significativas en la ordenación de las CC.AA. españolas. Desde el inicio de los años 80, Baleares ha pasado de la quinta a la primera posición, La Rioja de la séptima a la tercera, Aragón de la décima a la séptima, el País Vasco de la primera a la octava y Cantabria de la sexta a la décima. Algo parecido ocurre con otros indicadores. Es cierto que otras CC.AA. permanecen en posiciones muy fijas, incluso desde mediados de los años 60; pero también lo es que, desde entonces, las distancias entre las rentas de las que realmente disponen los individuos –rentas familiares disponibles *per cápita*– de unas y otras CC.AA. se han reducido mucho (tabla 7).

¹¹ *Idem*, p.61.

Tabla 7 - Renta familiar disponible *per cápita*. 1967-1991. En porcentajes respecto a la media española (= 100)

CC.AA.	1967	1975	1987	1991
País Vasco	145,4	127,9	99,7	99,7
Madrid	143,5	124,1	106,3	108,2
Cataluña	132,5	122,8	119,9	122,8
Baleares	125,7	110,7	124,7	122,8
Cantabria	112,8	104,6	96,4	94,9
Navarra	111,4	111,1	108,4	107,8
La Rioja	108,8	104,0	119,4	114,0
Asturias	102,9	101,2	98,6	95,7
Aragón	101,9	99,4	108,6	105,9
Valencia	98,0	102,2	111,4	108,2
Castilla y León	91,3	91,3	95,8	94,0
Galicia	75,2	84,8	89,5	92,9
Andalucía	73,0	76,8	83,2	81,8
Murcia	72,8	82,8	93,4	92,1
Canarias	72,1	79,1	91,2	90,5
Castilla-La Mancha	67,8	80,9	86,4	86,8
Extremadura	66,7	68,2	77,6	76,1

Fuente: Villaverde Castro, J., *Los desequilibrios regionales en España*. Instituto de Estudios Económicos, 1991, p. 196 y BBV, *Renta Nacional de España 1989*, p. 29.

Si consideramos el PIB *per cápita* como medida de las disparidades regionales, podemos observar distancias interregionales mayores que las observadas respecto a las rentas disponibles *per cápita*. También es visible, no obstante, una mayor igualdad en la década de los 80 con respecto a los 60 (tabla 8). Desde los años 60 a los 80 las desigualdades regionales en cuanto al PIB *per cápita* se han estado reduciendo en casi todos los países europeos¹². Quizá el grado de desigualdad se mantuvo en la ex-República Federal de Alemania y en el Reino Unido, donde, en cualquier caso, el grado de desigualdad regional era ya relativamente pequeño en los años 60. El ritmo de reducción de las desigualdades en España fue similar, e incluso superior, al de Portugal, Francia e Italia, hasta alcanzar un grado de desigualdad inferior al de

¹² Ver Cuadrado Roura, J.R. y Suárez Villa, L., «Integración económica y evolución de las disparidades regionales», *Papeles de Economía*, nº 51, 1992, p. 75.

Tabla 8 - Evolución del PIB *per cápita*. 1967-1991. En porcentajes respecto a la media española (= 100)

CC.AA.	1967	1975	1987	1991
Andalucía	68,3	72,4	71,6	69,5
Aragón	103,8	101,1	112,3	108,6
Asturias	107,3	106,9	98,0	87,4
Baleares	129,6	116,1	143,3	135,6
Canarias	75,0	77,0	98,2	95,3
Cantabria	118,2	104,9	94,3	91,9
Castilla-La Mancha	67,4	78,4	80,0	79,0
Castilla y León	89,5	86,2	92,5	89,3
Cataluña	139,7	128,5	123,3	129,5
Extremadura	59,8	58,7	65,5	64,2
Galicia	70,8	74,9	82,2	81,6
Madrid	143,9	128,2	121,2	129,8
Murcia	72,4	85,1	87,4	81,9
Navarra	114,4	113,5	116,9	117,4
País Vasco	147,8	137,9	110,8	108,9
La Rioja	107,1	103,5	112,6	110,2
C. Valenciana	97,9	101,6	107,8	104,7

Fuente: Villaverde Castro, J., *Los desequilibrios regionales en España*. Instituto de Estudios Económicos, 1991, p. 196 y BBV, *Renta Nacional de España 1989*, p. 28.

estos tres países. La reducción de las desigualdades interregionales respecto al PIB *per cápita* se detuvo en los años 80 en todos los países mencionados.

En cualquier caso, todos estos datos indican que España es un país relativamente equilibrado, desde el punto de vista regional, en el contexto europeo.

De los datos comparados de la desigualdad interregional de rentas y respecto al PIB —siempre *per cápita*— se deduce, tal como se ha afirmado, una mayor igualdad regional respecto a las rentas que respecto al PIB. Ello significa que se produce un importante trasvase de rentas desde las regiones relativamente más avanzadas a las relativamente más atrasadas. Dichas transferencias se realizan por dos vías fundamentales:

- el mercado o redistribución previa a toda intervención pública, y
- la intervención pública.

La renta regional por habitante¹³ sufre (tabla 9) ya una mayor igualación interregional como efecto de las transferencias realizadas en el propio *mercado* al margen de toda intervención pública. Así, en 1989, la renta regional neta de Madrid, equivalente a 139,6 (España = 100), se transformó en una renta directa de 129,3. Esto significa que hubo una transferencia *privada* de rentas de Madrid a otras CC.AA. equivalente a un 10,3% de la renta media nacional por habitante. Otras Comunidades que ceden rentas vía mercado son Cantabria (7,8%), Cataluña (1,6%) y País Vasco (1,6%). Las CC.AA. que más transferencias reciben son Andalucía (3,3%), Canarias (3,8%), Galicia (3,9%), Murcia (3,9%), Extremadura (4%) y Castilla-La Mancha (4,3%). Así pues, aunque se trata de transferencias relativamente moderadas, exceptuando el caso de la Comunidad de Madrid, las CC.AA. beneficiarias son las más atrasadas; por ello, hay mayor igualdad en las rentas directas por habitante que en las rentas regionales netas.

La intervención pública produce una profunda redistribución interregional de rentas como efecto del cobro de impuestos y de la distribución territorial de las transferencias del sector público a los ciudadanos. Madrid vuelve a ser la Comunidad que más rentas pierde por habitante, ya que cede el 16,9% de las rentas directas. A continuación encontramos el País Vasco (6,9%), Navarra (5,1%) y Cataluña (2,9%). En contrapartida, las más beneficiadas son Extremadura, con una ganancia del 18,2%, Andalucía (11,7%), Galicia (9,3%), Murcia (9,1%), Castilla-La Mancha (8,5%) y Asturias (6,6%).

Así pues, la intervención pública produce un efecto igualador de rentas de una gran magnitud hacia las regiones más atrasadas. Este fenómeno puede apreciarse también en la carga impositiva neta sobre las rentas directas por habitante. La carga impositiva es en Madrid equivalente al 30,2%, al 16% en el País Vasco, al 13,9% en Navarra y al 11,3% en Cataluña, siendo negativa en Extremadura (8,5%), Andalucía (3,3%), Galicia (1%), Murcia (0,9%) y Castilla-La Mancha (0,4%).

¹³ Este indicador procede del PIB *per cápita* una vez corregido éste por el comportamiento diverso de los precios en el valor añadido bruto de los sectores productivos (las estructuras económicas de las distintas CC.AA. tienen una combinación diversa en cuanto a los pesos relativos en ellas de los distintos sectores económicos -agricultura, industria, construcción y servicios- y, por tanto, los precios implícitos varían de forma diversa), las tasas de amortización de los aparatos productivos de las CC.AA. y las rentas imputadas a factores productivos externos.

Tabla 9 - Redistribución de rentas entre las CC.AA. 1989

	PIB/hab España = 100	Renta neta/hab España = 100	Renta directa España = 100	R. fam. disp/hab España = 100	Carga imp. neta
Andalucía	69,7	70	73,3	81,9	-3,3
Aragón	108,4	104	105,2	104,5	0,9
Asturias	89	88,5	90,3	96,3	1,3
Baleares	135,7	125,8	126,7	126,7	8,1
Canarias	99,5	90,7	94,5	95,7	6,7
Cantabria	92,5	102,3	94,5	95,3	7,1
Castilla-La Mancha	80	75,8	80,1	86,9	-0,4
Castilla y León	89,9	86,9	89,5	94,2	2,7
Cataluña	128,8	127,4	125,8	122,2	11,3
C.Valenciana	104,7	101,8	103,2	106,7	4,6
Extremadura	63,6	60,4	64,4	76,1	-8,5
Galicia	81,9	81,4	85,3	93,2	-1
Madrid	127,5	139,6	129,3	107,4	30,2
Murcia	81,8	79,8	83,7	91,3	-0,9
Navarra	117,9	110,8	111,3	105,6	13,9
País Vasco	109,6	111,5	109,1	101,6	16
Rioja (La)	110,8	105,7	108,5	110,6	6
Ceuta y Melilla	70,8	76,2	78,8	81,2	4,9
TOTAL	100	100	100	100	8,1

Fuente: BBV, Renta Nacional de España 1989.

Estos efectos redistributivos de la intervención pública se producen por medio de la distinta carga impositiva que soportan los ciudadanos de las diferentes CC.AA., y a través de las políticas públicas, cuya unidad de intervención es el ciudadano individual. Aunque no territoriales, los efectos de estas políticas son territorializables. Así, el mero hecho de que los ciudadanos de distintas CC.AA. cobren el mismo seguro de desempleo supone ya, *per se*, una transferencia de rentas hacia las regiones más deprimidas; y esto sin considerar que en las CC.AA. más atrasadas hay, con casi total seguridad, un mayor número de desempleados que cobran el seguro o los subsidios de paro. Lo mismo puede decirse de las prestaciones educativas, sanitarias, etc.

Una de las intervenciones públicas con mayores efectos igualadores es la referente a las prestaciones de la Seguridad Social. De acuerdo con datos recientes, las seis Comunidades más prósperas aportaron al sistema de la Seguridad Social 824.223 millones de pesetas ne-

tas, que se transfirieron a ciudadanos de las CC.AA. menos prósperas. En particular, Madrid aportó 491.009 millones de pesetas netas, el 44% de su gasto en Seguridad Social. Las otras cinco Comunidades contribuyentes netas fueron: Baleares (15,9%), Cataluña (15,7%), Navarra (10%) y la Comunidad Valenciana (2,8%), siendo su aporte conjunto de 333.214 millones. Claras beneficiarias fueron Extremadura (40,9% de su gasto), Asturias (32,6%), Andalucía (26,3%), Galicia (22,7%), Castilla y León (22,6%), Cantabria (21,8%), Castilla-La Mancha (21,2%) y Murcia (14,9%).

La inversión pública en su conjunto viene también a favorecer, en general, a las regiones más atrasadas, si bien con notables excepciones (tabla 10). La C.A. más favorecida es Asturias, cuyo *stock* de capital público acumulado¹⁴ es equivalente al 234% de la media nacional. Claramente por encima de esa media están también Extremadura (141%), Castilla-La Mancha (128%), Canarias (127%), Castilla y León (122) y Cantabria (118). Claramente por debajo de la media se sitúan el País Vasco (66%), Comunidad Valenciana (66%), Cataluña (67%), Navarra (73%) y Baleares (81%). Una de las críticas que se le han hecho a esta política de concentración territorial de la inversión pública ha sido que las inversiones públicas parecen responder, en su conjunto, mucho más a una política redistributiva o regional que a las necesidades de los ciudadanos. En consecuencia, se ha producido en ciertas Comunidades un efecto de saturación de capital público y en otras una relativa escasez¹⁵.

En cualquier caso, de las consideraciones anteriores pueden extraerse las siguientes conclusiones:

— Que España es un país relativamente equilibrado desde el punto de vista regional, por lo que a la distribución de las rentas se refiere, si se la compara con otros países europeos. Los índices de desigualdad regional en España están entre los más bajos de Europa y no es un país polarizado como Italia o la Alemania actual. Además, la estructura de la distribución regional de las rentas familiares disponi-

¹⁴ Este dato está tomado de Esteban, J.M., *op. cit.* p. 73.

¹⁵ Ver, por ejemplo, Frutos, M.A., «Una evaluación del *stock* de capital público en las CC.AA.», (mimeo) *Financiació de les Comunitats Autònomes. A17*, Institut d'Anàlisi Econòmica, 1990; Esteban, J.M. y Gómez, R., «Análisis de la distribución territorial de la inversión pública», *Working-Papers*, Instituto de Análisis Económico, CSIC; y Ventura, E., «L'eficacia de la inversió pública com a promotora del desenvolupament regional», (mimeo). *Financiació de les Comunitats Autònomes. A14*. Institut d'Anàlisi Econòmica.

Tabla 10 - Capital público *per cápita*, por CC.AA.

CC.AA.	KPC d=0,05 *	Base 100	FCI	Inversión Ad. Central
Andalucía	269.755	110	145,88	88,09
Aragón	321.664	131	70,20	171,92
Asturias	577.215	234	84,09	131,38
Baleares	198.314	81	48,46	129,71
Canarias	312.279	127	137,50	138,65
Cantabria	291.434	118	69,52	138,65
Castilla y León	299.514	122	134,03	141,35
Castilla-La Mancha	316.321	128	173,15	189,85
Cataluña	164.507	67	45,63	39,52
C. Valenciana	162.244	66	64,34	92,32
Extremadura	345.915	141	285,13	237,25
Galicia	248.390	101	149,34	61,40
Madrid	262.174	106	43,88	132,79
Murcia	211.293	86	74,35	106,20
Navarra	179.836	73	53,20	51,46
País Vasco	162.877	66	93,74	61,38
La Rioja	227.510	92	50,63	123,01
ESPAÑA	246.201	100	100	100

* d = Tasa de depreciación; KPC = *Stock* de capital *per cápita* en pesetas por habitante.

Fuente: Esteban J.M., «Las desigualdades interregionales de renta en España y en Europa: equidad, solidaridad y financiación autonómica», *Economía y Sociedad*, nº 5, marzo 1991, pp. 56 y 73.

bles *per cápita* facilita un relativamente frecuente cambio de posiciones en el *ranking* regional.

— Que esa distribución regional relativamente igualitaria de rentas es el resultado de un proceso de redistribución que se inicia en el mercado, antes de toda intervención pública, aunque de forma moderada. Este proceso continúa con una muy intensa redistribución, siempre favorable a las regiones más atrasadas, como efecto de la intervención pública.

— Y que dentro de la intervención estatal son las políticas no territoriales, tanto fiscales como de gasto, las más relevantes para explicar esa redistribución interregional de rentas. Aunque no se trata de políticas territoriales, tienen, como acabamos de comprobar, evidentes efectos distributivos desde el punto de vista territorial.

De todo ello puede deducirse que no parece totalmente razonable el argumento fundado sobre la desigualdad interregional, y la corres-

pondiente obligación moral o técnica del Estado en pro de la igualdad regional, para coartar un grado mayor de autonomía financiera a las CC.AA.: en lo que se refiere tanto a la disposición de los fondos transferidos, como a la capacidad recaudatoria de las haciendas autonómicas. El Estado continuaría conservando importantísimos instrumentos de política fiscal y de gasto público, que, aunque no son políticas territoriales en sí mismas, tienen claros efectos redistributivos desde el punto de vista regional. También dispondría, a través de las inversiones públicas, de recursos suficientes para desarrollar políticas regionales, con el fin de equilibrar la situación socioeconómica de las CC.AA.

Por otro lado, la política regional, cada vez más, es una política de ámbito europeo. En cualquier caso, tampoco debería descartarse que esa política no fuera tanto una imposición del poder político estatal, cuanto el resultado de una colaboración entre las CC.AA., liderada y animada por el Estado, al estilo de la política regional europea, que es fruto de los acuerdos entre los estados miembros.

2. Las Autonomías a la búsqueda de su identidad política

2.1 Autonomías: intereses colectivos dentro del Estado

Si Tocqueville admiró y presentó a América como un ejemplo de democracia a sus congéneres franceses¹⁶, fue más por la existencia en aquel país de una tupida red de centros locales y territoriales de poder intermedio, mediadores de las relaciones entre el individuo y el Estado, que por el sistema electoral por el que aquél tenía una relación directa con éste. El Estado moderno, siguiendo las pautas de la más pura ideología liberal, se construyó a partir de la destrucción de todas las estructuras intermedias de representación y gestión de intereses colectivos. La libertad se fundó sobre la supresión de comunidades locales, y de otros tipos, que pasaron a interpretarse como una de las fuentes esenciales de la opresión del individuo. Sólo la inexistencia de comunidades u organizaciones intermedias entre el Estado y el individuo podía garantizar la libertad individual.

El Estado pasó, pues, a considerarse como la única entidad poseedora de un interés colectivo legítimo, interés nacional resumen de los

¹⁶ Tocqueville, A. de, *La democracia en América*, Alianza Ed., Madrid, 1989.

intereses individuales. Ningún otro interés colectivo sería en adelante admisible como independiente y distinto del interés nacional. Este purismo radical de la estructura unitarista de intereses dentro del Estado, iría cediendo terreno poco a poco y avanzaría hacia el reconocimiento de intereses colectivos de tipo ideológico. Desde el punto de vista territorial, sin embargo, se ha tardado mucho más en admitir que el Estado se compone, además de por esos intereses individuales e ideológico-colectivos, por intereses colectivo-territoriales. Las diversas partes del territorio estatal se han entendido, hasta ahora, en la mayoría de los Estados, como una extensión periférica de la Administración central; es decir, sin intereses propios y diferenciados.

Para Tocqueville, la relación directa y excluyente entre el individuo y el Estado era la fuente de una *enajenidad* básica de aquél con respecto a éste. Para el individuo, el Estado se convertiría en una enorme máquina de poder, una *cosa*, ajena y no humanamente controlable, que dominaba y se extendía sobre todo el territorio y sobre todos los individuos. El sistema democrático electoral no era un puente lo suficientemente grande como para solucionar ese problema de enajenidad entre los dos extremos de la organización social y política. Esta misma idea sería, con distintos matices, resaltada por Durkheim cuando vio al individuo de la sociedad moderna como un ser anómico, alienado, privado de toda ligazón afectiva con la colectividad. Sólo un conjunto de colectividades intermedias podían asegurar la cohesión o consenso social¹⁷.

El Estado moderno se creó, por tanto, en casi todas partes, como la única estructura en la que podían representarse los intereses individuales. Estos eran los únicos intereses respetables y representables, y de ellos emanaba, en el Parlamento, el interés nacional, que no conoce discontinuidades o contradicciones de intereses colectivos a nivel territorial. Hubo países que no siguieron este esquema en todas sus dimensiones; principalmente aquellos en los que, por diversas razones, el Estado tuvo que continuar respetando la existencia de intereses colectivos específicos de carácter territorial: autónomos o federados.

El Estado de las Autonomías representa una crisis de esa idea de Estado como representación única y unitaria de los intereses individuales. El reconocimiento del derecho de las entidades *locales* y territoriales a la autonomía es el reconocimiento de la existencia de inte-

¹⁷ Durkheim, E., *La división del trabajo social*, Akal, Madrid, 1982.

reses colectivo-territoriales específicos y diferenciados del interés nacional-estatal y de los intereses individuales e ideológicos. Significa la admisión de que el interés estatal no es únicamente la agregación de intereses individuales e ideológicos, sino la agregación o integración, además, de intereses colectivo-territoriales. La Constitución española, en el Estado de las Autonomías, establece una nueva forma de Estado, que se estructura a partir del respeto a esas *entidades* territoriales dotadas de autonomía para el cumplimiento y defensa de sus intereses específicos. Estos intereses específicos quedan reconocidos, se les dota de identidad, como intereses colectivos: «*El Estado se organiza territorialmente en municipios, en provincias y en las Comunidades Autónomas que se constituyan. Todas estas entidades gozan de autonomía para la gestión de sus respectivos intereses*» (Constitución, artículo 137).

La autonomía de las entidades territoriales supone una visión del Estado como red de instituciones colectivas de tipo espacial de distinto peso y grosor –Comunidades Autónomas, e incluso provincias y municipios– para la representación de intereses¹⁸. Esta visión se opone a la idea de que toda la colectividad nacional está representada desde un punto central, respecto del cual el resto del territorio es *periferia* o *administración periférica*.

A pesar de ese reconocimiento constitucional de la autonomía de las entidades territoriales, la estructura del Estado español continúa dominada en buena medida por la inercia de una concepción de *Estado* propia del pasado. Otros artículos constitucionales, muchas leyes y, en gran medida, la práctica política están orientados por la idea de que no existen esos intereses colectivo-territoriales, de que el Estado se sigue componiendo únicamente de intereses individuales e ideológicos representados en las Cortes. Así, mientras el artículo 137 reconoce a las distintas colectividades territoriales como *entidades*, en otras leyes y acciones del Estado se las sigue tratando como *circunscripciones*, es decir, como meras divisiones territoriales para la acción de la *Administración central* del Estado. En gran parte, pues, no se han extraído las consecuencias lógicas del artículo 137 de la Constitución.

¹⁸ Martín-Retortillo, *Pasado, presente y futuro de las Comunidades Autónomas*. IEE, Madrid, 1989. Pérez Díaz, V., *Governability and the Scale of Governance: Mesogovernments in Spain*, Instituto Juan March de Estudios e Investigaciones, Estudios/Working Papers, 1990/6.

El Delegado del Gobierno

Así, por ejemplo, en la institucionalización de la figura del Delegado del Gobierno en las Comunidades Autónomas se interpreta a aquél como el representante del Gobierno central en cada C.A. Esta figura recoge la inercia institucional del Gobernador Civil, figura creada en el pasado, cuando dominaba otra visión sobre el Estado. La propia figura del Gobernador Civil apenas ha cambiado respecto a aquella que se establece en la Ley de Régimen Local de 1955: el Gobernador como delegado del Gobierno en la provincia, bajo cuya autoridad se sitúa la Administración periférica del Estado. El Gobernador Civil, cuyo estatuto está regulado por el Real Decreto 3117/1980, de 22 de diciembre, depende orgánica y funcionalmente del Ministerio del Interior, recibe órdenes directamente del Gobierno y ministros y, en su caso, del Delegado del Gobierno en la respectiva C.A.

El Delegado del Gobierno tiene como funciones (Ley 17/1983, de 16 de noviembre) la coordinación tanto de la Administración del Estado en la C.A. como la de ésta con la de la C.A. correspondiente. Es, pues, un representante de la Administración central el que *coordina* las acciones del Estado con las de la Administración autonómica. Esto responde a una visión del Estado como una estructura de poder que se expande desde un centro político en un espacio homogéneo, sin otras concentraciones de poder colectivo. El Delegado del Gobierno representa el poder de tutela administrativa del Estado sobre las CC.AA. Refleja la idea de que los diversos territorios del Estado *no pueden* tener intereses específicos, o que si los tienen –lo que se debería admitir a partir del artículo 137 de la Constitución– son intereses contrapuestos a los del Estado, por lo que aquéllos deben ser estrechamente vigilados.

El Senado

Quizá el signo más puro de la vigencia del viejo concepto de Estado es la institucionalización del Senado. La propia Constitución lo establece como segunda cámara de la representación de los ciudadanos-individuos, y no como representación de intereses colectivo-territoriales. En un primer momento, en el Anteproyecto de la Constitución, se establecía el Senado como órgano de representación de intereses de «*los diversos territorios autónomos que constituyen España*» (artículo 60). No obstante, el Senado pasaría a ser, en la Constitución,

una segunda cámara, en la que la mayoría de los senadores son elegidos por sufragio universal directo, siendo la provincia la circunscripción electoral. El Senado, como el Congreso, representa, a pesar de algún matiz constitucional, al pueblo español (Constitución, artículo 66), y no a los «*diversos territorios autónomos*».

La forma institucional del Senado es la expresión más clara de los recelos estatales a reconocer todas las implicaciones prácticas del artículo 137 de la Constitución. Este artículo admite el doble carácter de las CC.AA. como territorios dotados de entidad administrativa y política; es decir, como entidades de intereses colectivos¹⁹. La lógica del artículo 137 debería haber conducido al reconocimiento franco de que las CC.AA. tienen o representan intereses territoriales específicos, de la autonomía para defenderlos o procurarlos y de la capacidad para excluir injerencias externas, incluida la del Estado central, en esa defensa.

Es cierto que hay matices por los que el Senado tiene cierta correspondencia con la nueva idea de Estado, o con el artículo 137 de la Constitución. Entre esos matices cabe destacar el hecho de que una parte -aunque sea minoritaria- de los senadores son elegidos por los Parlamentos autonómicos, pero también que sigue atribuyéndose al Senado la función de integración de los intereses colectivo-territoriales de las CC.AA., aunque en gran medida sólo sea una forma de hablar o algo simbólico. Por otro lado, dado que la integración de la sociedad nacional desde el punto de vista de los *intereses individuales* y de las *ideologías* se realiza casi exclusivamente a través del Congreso, el Senado queda con unas funciones muy reducidas. Por eso, es previsible que se pueda transformar, limitadamente en tanto no se produzca una reforma constitucional, en un aparato de integración de intereses colectivo-territoriales por la vía de los hechos.

La iniciativa legislativa autonómica

Existe una ambigüedad básica: al mismo tiempo que se reconoce la autonomía de las entidades territoriales, no se extraen de ese reconocimiento todas las consecuencias prácticas que afectarían a la estructura del Estado. Esta ambigüedad básica se manifiesta, por ejem-

¹⁹ Ese reconocimiento se extiende no sólo a las Comunidades Autónomas sino también a las entidades locales (municipios) (López-Medel, J., «Las entidades locales y el Senado», en *El País*, 1 de noviembre de 1993).

plo, en la capacidad de las Asambleas Legislativas de las CC.AA. para «remitir a la mesa del Congreso» proposiciones de ley (Constitución, artículo 87-2), quedando así los órganos parlamentarios autonómicos en pie de igualdad con el Gobierno, el Congreso, el Senado y la iniciativa popular en cuanto a la *iniciativa legislativa*. Sin embargo, esa capacidad de iniciativa legislativa de los Parlamentos autonómicos está recortada, al prever el Reglamento del Congreso de los Diputados (artículo 127) que la proposición de ley de dicha procedencia –como la de la iniciativa popular– sea examinada por la Mesa del Congreso, para comprobar si se adecua o no a los requisitos legales establecidos. Este paso previo de la iniciativa legislativa autonómica supone un *poder de revisión y control por parte de un órgano central del Estado sobre un órgano autonómico*, que no se produce si la iniciativa legislativa procede del Congreso, Senado o Gobierno centrales. Es quizá un tema secundario, que simplemente pone de relieve, de nuevo, que la estructura del Estado se basa en la idea de que los actos de los órganos representativos de los territorios autónomos deben ser vigilados y *tutelados*, como se tutelan y vigilan los actos de la Administración periférica por la Administración central.

La capacidad política externa de las CC.AA.

La autonomía de los diversos territorios tiene dos vertientes diferenciadas. En primer lugar, supone el reconocimiento de las entidades territoriales (CC.AA.) para obtener o procurar los intereses de la colectividad del territorio sub-estatal. Es lo que podemos denominar capacidad o autonomía política interna: administración y gestión de los propios intereses. En segundo lugar, supone el reconocimiento de las entidades territoriales para participar, como tales, en la toma de decisiones políticas del Estado. Es lo que se conoce como capacidad o autonomía política externa: participación en la administración y gestión de los intereses del Estado. Este segundo reconocimiento implica que en la toma de decisiones estatales no sólo deben integrarse los intereses individuales o ideológicos, sino, además, los intereses de las entidades territoriales.

Es la participación de las CC.AA. en la conformación de las decisiones estatales la que no está siendo considerada en la estructura del Estado español, a pesar de que puedan existir también problemas en la primera vertiente de la autonomía o capacidad política interna. No sólo el poder político central, sino también las propias CC.AA., o la

mayoría de ellas, continúan dominadas por esas concepciones en lo que se refiere a las entidades territoriales sub-comunitarias -principalmente los municipios-, incapacitadas para participar en la formación de las decisiones políticas de las CC.AA., pues, en su mayor parte, éstas son internamente «centralistas».

La capacidad política externa de las regiones está mejor garantizada en los Estados de tipo federal que en su conformación respetaron la autonomía de las entidades territoriales regionales (Estados federados), como Estados Unidos, Alemania, Suiza o Canadá. Contrariamente a lo que ocurre en estos países, la influencia de las CC.AA. españolas en la conformación de la *voluntad* del Estado está basada exclusivamente sobre el poder o la fuerza económica, política o social de los distintos territorios. Por tanto, el Estado de las Autonomías no es un Estado *democrático* desde el punto de vista estrictamente territorial. Si Cataluña tiene una gran capacidad de influencia actualmente sobre la toma de decisiones políticas a nivel estatal, no se debe a que el poder central le reconozca esa capacidad como un derecho, sino a que los resultados electorales de 1993 otorgan a CiU un poder estratégico de posición política coyuntural. Dicha forma de influencia, cuando es la única vía por la que las entidades territoriales actúan sobre la voluntad del Estado, deja en grave desventaja a las CC.AA. menos poderosas desde el punto de vista político, económico y social.

La perversión de este sistema otorga una gran ventaja política a las CC.AA. gobernadas por partidos nacionalistas o regionalistas en su influencia sobre el Estado; influencia que representa un poder o fuerza de hecho y no de derecho. Esa ventaja consiste en la posibilidad de que los partidos nacionalistas o regionalistas puedan jugar un papel de *bisagra* en la política nacional ante determinados resultados electorales. Con ello convierte en *racional* la desmembración del sistema de partidos políticos, en un sentido de *regionalización* del sistema, con consecuencias negativas para la gobernabilidad del Estado. La no consideración del derecho de influencia de las CC.AA. en la formación de las decisiones estatales hace que la existencia de uno o varios partidos regionalistas o nacionalistas sea un recurso importante de influencia de las CC.AA. sobre la toma de decisiones estatales.

Esta falta de reconocimiento de la capacidad política externa de las CC.AA. puede llegar a crear situaciones en las que la Administración o Gobierno centrales limiten, por la vía de los hechos, incluso la capacidad política interna o autogobierno de las CC.AA. Es el caso,

por ejemplo, del problema que se puede plantear con la cesión de competencias por parte del Estado a la Unión Europea. Dado que el avance en la Unión y la toma de decisiones a nivel europeo compete a los Estados-miembros, y que son éstos los responsables de la aplicación en el territorio estatal de dichas decisiones, los órganos centrales del Estado pueden ceder competencias a la UE sobre materias cuya competencia corresponde a las CC.AA.; y pueden hacerlo sin contar con la participación de los órganos representativos de los territorios afectados. Las relaciones internacionales son una competencia exclusiva del Estado y se sigue entendiendo en la práctica como *Estado* a los órganos políticos y Administración centrales. En consecuencia, las CC.AA. no tienen un derecho reconocido a participar en la elaboración de la postura española ante los órganos de la Unión Europea, ni siquiera en el caso de que se trate de materias de competencia autonómica. Sólo en el caso del Estatuto del País Vasco (artículo 20.3) se establece que: «ningún tratado o convenio podrá afectar a las atribuciones y competencias del País Vasco si no es mediante el procedimiento del artículo 152.2 de la Constitución (reforma del Estatuto) salvo lo previsto en el artículo 93 de la misma». Por el artículo 93, el Estado, mediante ley orgánica, puede alterar el contenido competencial de las autonomías territoriales cuando está en juego la cesión de competencias a organismos internacionales -léase a la Unión Europea-.

Todas estas incoherencias tienen su origen en una estructura del Estado en la que siguen existiendo fuertes contradicciones con el reconocimiento de la autonomía regional. Si esa estructura se concibiese abiertamente como una integración de intereses colectivo-territoriales y no sólo individuales o ideológicos, entonces las CC.AA. tendrían derecho a tomar parte en la formación de la voluntad nacional, por ejemplo, en la definición de la postura del Estado ante la UE.

Ese es el caso de Alemania, donde las relaciones internacionales no pueden alterar la distribución competencial entre la Federación y los *Länder*²⁰. De hecho, la delegación alemana en los comités técnicos y comisiones consultivas de la Comisión Europea se compone, en una

²⁰ Argullol, E., «Competencias de la Comunidad Europea y de las Comunidades Autónomas en materia de política agraria», en Asociación Española para el Estudio del Derecho Europeo, *La Integración de España en las Comunidades Europeas y las Competencias de las Comunidades Autónomas*, Barcelona, Generalitat de Catalunya, 1985, p. 215.

elevada proporción, de funcionarios de los *Länder*. Si la participación de éstos no es mayor, se debe a que la mayoría de los Estados-miembros se oponen a ceder parte de su protagonismo, en el avance de la Unión y en las políticas europeas, a otros agentes, entre los que están las regiones europeas. Por lo demás, en el orden interno, en la decisión de la postura alemana en materia de política europea, diversos mecanismos vienen a garantizar una participación eficaz de los *Länder*, no sólo a través del *Bundesrat* o cámara de representación territorial, que ya es, de por sí, una garantía.

La realidad del Estado de las Autonomías, por la que se reconoce capacidad política interna pero no capacidad política externa, representativa de intereses colectivo-territoriales diferenciados, a las CC.AA., es la fuente de la inestabilidad de la estructura política del Estado español. En muchos sentidos domina la inercia de las concepciones sobre el Estado que el artículo 137 de la Constitución parecía superar. Esa inercia se refuerza con la idea de que el reconocimiento real y práctico de intereses colectivo-territoriales como intereses diferenciados supone, necesariamente, admitir la existencia de intereses *opuestos* entre los diversos territorios del Estado y *opuestos*, también, al interés nacional. Pero de la misma forma que se acepta la existencia de intereses individuales e ideológicos opuestos o contradictorios en el seno del Estado, y no por ello se supone que sean irreconciliables, los intereses colectivo-territoriales, *opuestos* o contradictorios con otros intereses legítimos, también son susceptibles de integración.

La coordinación entre las Administraciones Públicas

El artículo 103 de la Constitución, al establecer los principios básicos que deben regir el comportamiento de las diversas Administraciones Públicas y las relaciones entre ellas, menciona los principios de coordinación, descentralización y desconcentración. No obstante, a menudo se toma el *principio de coordinación* como una autorización a los poderes públicos centrales del Estado para jerarquizar las decisiones y acciones de los poderes públicos autonómicos. Esta interpretación es más propia de un Estado de estructura unitaria que no reconoce los intereses colectivo-territoriales como intereses diversos. Es una interpretación ligada a una estructura basada en la existencia de una Administración central única, fiscalizadora de sus ramas administrativas periféricas.

Una interpretación más acorde con el Estado de las Autonomías sería considerar el principio de «coordinación» como limitador de las conductas²¹ de *todas* las Administraciones Públicas: central y autonómicas. Más que de jerarquía, el principio de coordinación expresaría una idea de *interdependencia* o *necesaria colaboración* entre los órganos centrales y los autonómicos, sin que aquéllos se arrogasen toda la autoridad o prevalencia política. Dada la inexistencia de una cámara estatal de representación de los intereses territoriales, al no cumplir en la práctica el Senado esta función, la plasmación práctica de esta idea podría consistir, esencialmente, en la creación de entes políticos –consejos interterritoriales– con autoridad para determinar las conductas de los Gobiernos, Parlamentos y Administraciones Públicas, centrales y autonómicos. En estos consejos interterritoriales los representantes de las CC.AA. participarían con eficacia, es decir, con poder, en la elaboración de las directrices de coordinación en la materia de que se trate. Algunos de estos entes ya existen. La Ley General de Sanidad ha establecido, por ejemplo, el Consejo Interterritorial de la Sanidad. Esta práctica es más coherente con la filosofía que existe detrás del concepto de autonomía establecido en el artículo 137 de la Constitución.

2.2 *La capacidad política interna de las CC.AA. El conflicto competencial entre las CC.AA. y el Estado*

Desde el punto de vista de la capacidad política interna -autogobierno- de las CC.AA. tampoco puede considerarse como cerrado el proceso autonómico. Más bien todo lo contrario; permanece abierto e inacabado en cuestiones fundamentales, en el sentido de que muchos asuntos básicos del mismo están sometidos a un fuerte debate político. Una manifestación de que el proceso no está cerrado es el mantenimiento de continuas disputas entre las CC.AA. y el Estado central acerca del reconocimiento de la identidad política de aquéllas y de la relevancia política o contenido competencial de la autonomía territorial. Otra manifestación, lógica, de la no conclusión del proceso es el fuerte énfasis de muchos Gobiernos autónomos en políticas simbólicas para obtener el reconocimiento de su identidad política por parte de sus ciudadanos.

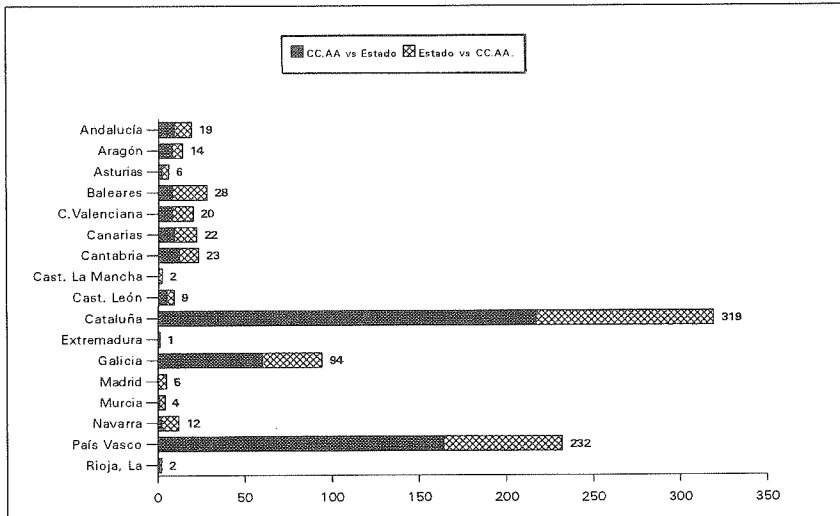
²¹ Morell, L., «El Estado de las Autonomías Territoriales. Aspectos institucionales», en Martín-Retortillo, S., *Pasado, presente y futuro de las Comunidades Autónomas*, Instituto de Estudios Económicos, Madrid, 1989, p. 135.

Tanto el aparato central del Estado como los aparatos autonómicos intentan ganar mayores cuotas de competencias por la vía de los hechos, lo que desemboca en conflictos competenciales entre ambos agentes ante el Tribunal Constitucional. La búsqueda de legitimación y respaldo social de los Gobiernos autonómicos entre sus ciudadanos, fundamentalmente en el caso de las CC.AA. sin tradición histórica de autogobierno, supone el despliegue de diversas acciones y políticas encaminadas a conseguir el apoyo y lealtad de éstos, lo que genera a su vez duplicidades administrativas y políticas con el aparato central del Estado. En gran medida la conflictividad competencial procede de las dudas existentes en la propia creación del Estado de las Autonomías: reconocimiento de autonomía para todos los territorios, pero con distinto contenido competencial según la vía de acceso a la autonomía; solución adoptada para neutralizar los problemas vasco y catalán. La extensión concreta de la autonomía territorial en España ha tenido que realizarse a través de la intervención del Tribunal Constitucional, lo que ha significado una *tecnificación* del problema autonómico. Esta tecnificación es el resultado de una cierta incapacidad política, en los años iniciales de la transición, para definir sin ambigüedades el contenido y extensión de la autonomía. Dicha incapacidad ha provocado la *judicialización* y disputa permanente entre el aparato central del Estado y los aparatos autonómicos, convirtiendo el problema autonómico en fuente de conflictividad permanente.

Desde el inicio en marcha del proceso autonómico en 1978, la distribución y transferencia de las competencias que han acompañado la puesta en marcha de los distintos Estatutos de autonomía han provocado numerosos conflictos de atribuciones y responsabilidades entre la Administración central y las CC.AA. Tal como se puede ver en el gráfico 2, el número total de impugnaciones ante el Tribunal Constitucional en el período 1981-1992 asciende a 812, de las que 506 son las presentadas por las CC.AA. frente al Estado y 306 las presentadas por el Estado frente a las CC.AA. Es importante destacar que del total de impugnaciones presentadas, tanto por parte de las CC.AA. como por parte del Estado, las nacionalidades históricas: Cataluña, País Vasco y Galicia, se han visto involucradas en 645 (79,4% del total), destacando especialmente Cataluña y País Vasco, con 551 impugnaciones (67,9%).

Si desglosamos estos datos según el agente demandante, CC.AA. o Estado, podemos apreciar que los recursos presentados por los Gobiernos autónomos de Cataluña, País Vasco y Galicia constituyen el 87,2% (441 en números absolutos) de las impugnaciones de todas las

Gráfico 2 - Impugnaciones ante el Tribunal Constitucional. 1981-1992. Por Comunidades Autónomas

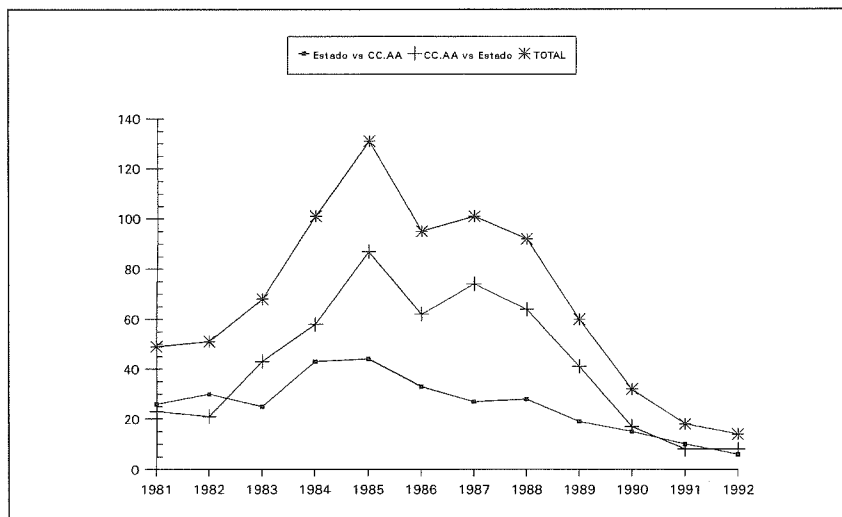


Fuente: MAP, *Conflictividad entre el Estado y las Comunidades Autónomas*, Boletín Informativo, 4º Trimestre, 1992, Madrid, pp. 143-155. Elaboración propia.

CC.AA. contra el Estado. También se constata que los órganos políticos de estas tres Comunidades han sido objeto del 66,7% (204 en números absolutos) de los recursos presentados por el Estado.

Con respecto al resto de las CC.AA., se puede reseñar el hecho de que en muchas de ellas (en concreto, Andalucía, Asturias, Baleares, Comunidad Valenciana, Comunidad Canaria, Castilla-La Mancha, Extremadura, Madrid, Murcia y Navarra) hay un mayor número de impugnaciones del Estado contra la C.A. que de ésta contra aquél. De cualquier forma, tanto en el caso de las CC.AA. que accedieron a la autonomía por la vía del artículo 143 de la Constitución, como en el caso de las del artículo 151, el hecho de que sea el Estado el que presente más impugnaciones –102 en total frente a 65, sin contar a las nacionalidades históricas antes mencionadas– podría tener dos interpretaciones. En primer lugar, las limitadas competencias que hasta el momento han poseído muchas CC.AA., en especial las del artículo 143, empujaría a los Parlamentos y Gobiernos autonómicos a legitimar su papel político mediante la extralimitación en sus competencias reales. En segundo lugar, en el caso de las CC.AA. del artículo 151, comparadas con las tres nacionalidades históricas, involucradas en un mayor número de recursos ante el Tribunal Constitucional, a su mayor nivel

Gráfico 3 - Impugnaciones ante el Tribunal Constitucional. 1981-1992



Fuente: MAP, *Conflicto entre el Estado y las Comunidades Autónomas*, Boletín Informativo, 4º Trimestre, 1992, Madrid, pp. 143-155. Elaboración propia.

competencial se añade un menor nivel reivindicativo, dada su escasa tradición nacionalista y autonomista. Además, estas Comunidades han ido recibiendo sus competencias en un espacio de tiempo más amplio, y eso mismo supone una menor causa de conflictos ante el Tribunal Constitucional. La intensidad de la conflictividad está muy relacionada con el avance de las transferencias.

Por materias, destacan las impugnaciones referentes a agricultura (155 recursos en conjunto, lo cual representaría un 19,1% del total), seguida por economía y hacienda (129 recursos, 15,9% del total), y en tercer lugar, obras públicas y urbanismo (85 recursos, 10,5% del total). En todos estos casos, la mayoría de estas impugnaciones han sido realizadas por las CC.AA. (261, frente a 108 planteadas por el Estado) y en términos globales, para todas las materias, las CC.AA. han planteado, como señalamos antes, un total de 506 impugnaciones (62,3%), frente a las 306 (37,7%) del Estado.

Resulta muy clarificador el análisis del número de recursos de inconstitucionalidad presentados a lo largo del tiempo y su relación con el desarrollo temporal del proceso autonómico. Como se puede observar en el gráfico 3, el mayor número de recursos, ya sea de las CC.AA. frente al Estado, ya sea de éste frente a aquéllas, se concentra entre los años 1984 y 1988, con una cifra absoluta de 520 impugna-

ciones (el 64% de todas las habidas en el período de 1981 a 1992). Es entre 1984 y 1988 cuando se desarrolla una mayor actividad legislativa, tanto en las CC.AA. como en el Estado central. Es, también, un período muy activo en cuanto a transferencias de competencias importantes a las CC.AA. En concreto, las Comunidades presentaron 345 impugnaciones (un 66,3%) frente al Estado, lo que da una idea de la conflictividad competencial durante este período clave del desarrollo del proceso autonómico.

En los últimos años, la cifra de impugnaciones se ha reducido de manera considerable. Esta reducción ha de interpretarse como una mayor cercanía a la normalización del proceso autonómico, aunque aún siguen presentándose un número importante de recursos. Esta disminución de la conflictividad en el último lustro no significa que el proceso autonómico esté ya cerrado, sino, simplemente, que se encuentra en una fase de estancamiento a la espera de que todas las CC.AA. alcancen su techo competencial, establecido bien por el pleno desarrollo de los Estatutos de autonomía en el caso de las CC.AA. del artículo 151, bien por la puesta en marcha de los acuerdos del pacto autonómico de febrero de 1992²². La disminución del número de recursos presentados ante el Tribunal Constitucional tiene, además, una explicación sencilla. Si ha sido el Tribunal Constitucional el que ha tenido que ir concretando la estructura autonómica del Estado en sus aspectos prácticos e, incluso, en muchos de sus principios y fundamentos, cada vez es menos lo que queda por definir, pues el Tribunal Constitucional ha creado ya una amplia jurisprudencia sobre el tema. En otras palabras, las posibles insatisfacciones con el Estado de las Autonomías se podrán solucionar cada vez menos de forma técnica o jurídica y tendrán que remitirse, de nuevo, al diálogo o debate político.

2.3 La identidad política de las CC.AA.: simbología e instrumentos de legitimación política autonómica

Dentro del largo proceso de construcción del Estado de las Autonomías, la *variedad* competencial y de transferencias realizadas es la

²² Con el desarrollo de este pacto autonómico, las diez Comunidades Autónomas del artículo 143 asumirán 33 nuevas competencias por un valor de un billón doscientos mil millones de pesetas y el trasvase paralelo de 250.000 funcionarios, destacando, entre otras, las transferencias de Educación e Inserción, pero dejando fuera la competencia de Sanidad, por las dificultades financieras que conlleva su gestión.

norma imperante. Para comprender el momento actual en el que se encuentra este proceso, es necesario considerar las siguientes cuestiones:

— la construcción de las Comunidades Autónomas como marcos de acción e integración social;

— la creación de infraestructuras económicas, políticas, sociales, culturales, etc., que pueden ayudar al desarrollo de un sentido de autonomía o identidad política comunitaria entre los ciudadanos de las CC.AA. sin tradición histórica de autogobierno;

— la superposición de actuaciones entre las Administraciones estatal, autonómica o local, que está suponiendo la articulación y consolidación de un nuevo sistema político-administrativo, resultado del establecimiento del Estado de las Autonomías.

El profundo cambio que representa la constitución de un Estado autonómico, frente a la vieja estructura centralista del Estado, se refleja en la estructura de representación y poder político y en una nueva recomposición de los actores sociales, en el sentido de que éstos se reorganizan a partir de la nueva estructura del Estado. En general, y con la excepción de las Comunidades históricas, en las que los ciudadanos se implicaron en la puesta en marcha del proceso autonómico, la creación del Estado de las Autonomías fue protagonizada, de forma casi exclusiva, por la élite política que dirigió su institucionalización. El ciudadano, en las CC.AA. de nueva implantación, ni se implicó en dicho proceso ni sentía, en la mayor parte de los casos, una especial lealtad a los nuevos entes autonómicos. La identificación de los ciudadanos con la mayoría de las CC.AA. ha sido un proceso paulatino, en parte creado por los órganos de poder y por los actores políticos de dichas CC.AA.

Los actores políticos protagonistas de la institucionalización de la nueva estructura autonómica de representación y de administración han intentado lograr la legitimidad e identidad de los ciudadanos con los nuevos entes autonómicos copiando miméticamente, en cada C.A., la organización de los aparatos del Estado como símbolo de poder y de eficacia político-administrativa. En gran medida, esta forma de proceder se basa en la idea de que la mayoría de las nuevas entidades políticas sólo podían lograr la lealtad y legitimidad de la ciudadanía si se dotaban de toda la simbología propia del Estado.

Dentro de la Comunidad Autónoma, como espacio de actuación de los partidos políticos, los Parlamentos autonómicos son las instituciones que encarnan la representación de los intereses de la colectividad, y asumen y expresan su voluntad. Los Parlamentos autonómicos tienen la ventaja, sobre las Cortes Generales, de la proximidad a la ciudadanía y, con esto, la posibilidad de una interacción mayor y más profunda entre los ciudadanos y su institución representativa. En la tabla 11 se puede apreciar el coeficiente electoral de los distintos Parlamentos autonómicos, de acuerdo con el censo electoral de sus Comunidades. Si comparamos las medias de los coeficientes electorales autonómicos con las medias nacionales del Congreso y Senado de la nación, observamos un coeficiente electoral más favorable a los Parlamentos regionales: un escaño en el Parlamento regional por cada 21.225 electores, frente a los 81.997 electores en el caso del Congreso de los Diputados y a los 178.900 electores en el caso del Senado. Por Comunidades, destacarían por un coeficiente especialmente favorable los Parlamentos de La Rioja (un escaño por cada 6.467 electores), Navarra (un escaño por cada 8.467 electores) y Baleares (con un escaño por cada 9.595 electores). En el otro extremo estarían Andalucía (48.079 electores por escaño), Madrid (38.793) y Cataluña (35.900). En cualquier caso, estos últimos coeficientes están lejos de los índices que corresponderían a las CC.AA. en el Congreso de los Diputados y en el Senado: en el caso de La Rioja, en el Congreso y en el Senado tendría un escaño por cada 53.354 electores; Andalucía tendría un escaño por cada 85.911 electores en el Congreso y uno por cada 163.768 electores en el Senado.

Ahora bien, los Parlamentos autonómicos, en su función de creadores de identidades políticas autonómicas, tienen que salvar una serie de impedimentos adquiridos en su propia conformación. Entre ellos, los relativos al sistema electoral: destaca el bloqueo de las listas electorales, que anula en gran medida la influencia de los ciudadanos en las actuaciones de los partidos políticos dentro del Parlamento. De alguna manera, este inconveniente podría superarse a través de los grupos parlamentarios, quienes podrían llevar a cabo una labor eficaz de mediación entre el electorado y las instituciones de gobierno de la Comunidad Autónoma. En suma, los Parlamentos regionales, a través de los grupos políticos correspondientes, deberían convertirse en un primer e indispensable vehículo de acercamiento de la institución a la sociedad a la que representan.

Tabla 11 - Número de electores por parlamentario en el Parlamento autonómico, Congreso de diputados y Senado

Comunidades Autónomas	Censo Electoral	Escaños Congr. diput.	Coefficiente Elect. Cong.dip.	Escaños Senado	Coefficiente Elect. Senado	Escaños Parlam. Aut.	Coef. Elec. Parlamento Aut.
Andalucía	5.240.587	61	85.911	32	163.768	109	48.079
Aragón	975.872	13	75.067	12	81.323	67	14.565
Asturias	914.037	9	101.560	4	228.509	45	20.312
Baleares	566.104	7	80.872	5	113.221	59	9.595
Canarias	1.152.822	14	82.344	11	104.802	60	19.214
Cantabria	416.796	5	83.359	4	104.199	39	10.687
Castilla-La Mancha	1.311.103	20	65.555	20	65.555	47	27.896
Castilla y León	2.085.009	33	63.182	36	57.917	84	24.822
Cataluña	4.846.513	47	103.117	16	302.907	135	35.900
Extremadura	826.609	11	75.146	8	103.326	65	12.717
Galicia	2.274.669	26	87.487	16	142.167	75	30.329
Madrid	3.918.128	34	115.239	4	979.532	101	38.793
Murcia	804.334	9	89.370	4	201.084	45	17.874
Navarra	423.339	5	84.668	4	105.835	50	8.467
País Vasco	1.720.751	19	90.566	12	143.396	75	22.943
La Rioja	213.414	4	53.354	4	53.354	33	6.467
C. Valenciana	2.972.140	31	95.875	12	247.678	89	33.395
Ceuta y Melilla	86.536	2	43.268	4	21.634		
Totales y Medias	30.748.763	350	81.997	208	178.900		21.225

Fuente: Anuario El País. Elaboración propia.

Las burocracias autonómicas

Las CC.AA. han recibido la herencia del Estado central en lo que atañe al conjunto burocrático, con sus trazos característicos y sus defectos ya tradicionales. Sobre estos rasgos, el propio proceso autonómico va añadiendo los suyos propios. La rápida implantación del Estado autonómico, a través de un proceso en el que el aparato del poder regional, además de improvisar, tiene que abrirse paso entre otras organizaciones de poder público ya existentes, supone un incremento cada vez mayor del aparato burocrático. Este hecho está incidiendo muy directamente en el gasto público. Tal como se puede apreciar en la tabla 12, los gastos en personal de las CC.AA. en 1991 representaban el 33,5% de sus presupuestos totales: 1.832.397,630 millones de pesetas, frente a los 5.470.554,930 millones de pesetas que suman los presupuestos de todas las CC.AA. En lo referente al personal que trabaja en las Administraciones autonómicas, el total son 593.153 trabajadores, frente a 1.284.286 que trabajan en la Administración central y 366.391 en la Administración local.

Otra de las características de esta burocracia autonómica es la peligrosa indefinición de fronteras en relación con la política. Las CC.AA., en gran medida, han tenido que ir improvisando una burocracia propia, tanto por la lentitud del proceso de transferencias de competencias por parte del Estado central, como por la necesidad de abordar de inmediato la gestión de grandes núcleos de competencias. Debido a esto se ha producido una intensificación de los rasgos de clientelismo y primacía de las lealtades personales y políticas, en detrimento de los procedimientos objetivos de recluta y mantenimiento del personal en sus puestos de trabajo.

Si establecemos un indicador del personal que trabaja en la Administración autonómica por cada mil habitantes (gráfico 4), observamos que, por una parte, la media para las CC.AA. del artículo 151, con las competencias de Sanidad y Educación transferidas, es de 21 empleados públicos por mil habitantes, y para las CC.AA. del artículo 143 es de 5. Dentro de las Comunidades del 151 destacan Navarra²³ (27) y Andalucía (25); en las del 143 sobresale La Rioja. En la tabla 12, en lo que respecta al gasto por empleado público observamos que, frente a la media autonómica por empleado público

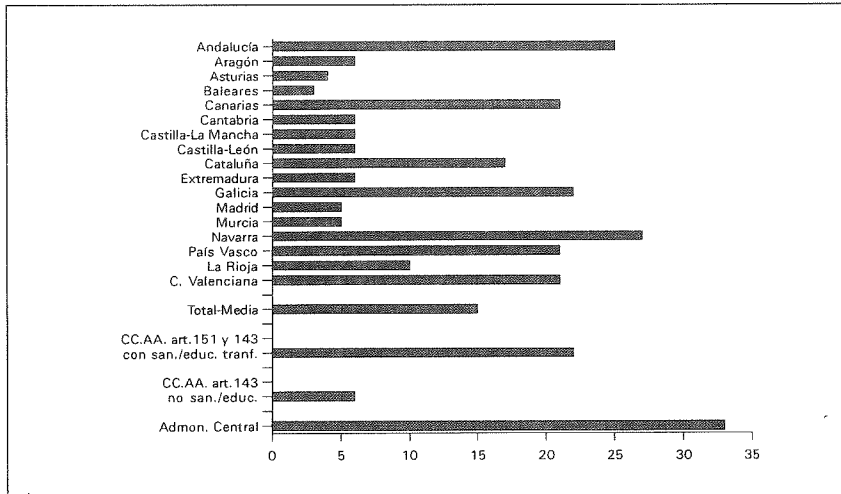
²³ En el caso de Navarra, a pesar de que accedió a la autonomía por una vía especial, sus competencias son similares a las que poseen las autonomías del artículo 151.

Tabla 12 - Presupuesto de las CC.AA. y gastos en personal. 1991

Comunidades Autónomas	Pers. Adm. Autónóm.	En millones de pesetas						Gasto por empleado de la Administración
		Presup. CC.AA.	Presup. CC.AA. en %	Gastos Personal	% G. Pers. Pres. CC.AA.			
Andalucía	176.413	1.348.914,610	24,66	560.909,920	41,58	3,18		
Aragón	7.315	83.591,040	1,53	22.926,250	27,43	3,13		
Asturias	4.909	79.808,620	1,46	14.512,790	18,18	2,96		
Balears	2.418	31.629,280	0,58	8.123,330	25,68	3,36		
Canarias	31.150	219.225,620	4,01	85.162,970	38,85	2,73		
Cantabria	3.147	50.089,050	0,92	10.982,840	21,93	3,49		
Castilla-La Mancha	9.456	147.794,830	2,70	26.417,720	17,87	2,79		
Castilla y León	15.949	162.967,680	2,98	45.274,600	27,78	2,84		
Cataluña	103.742	1.169.387,690	21,38	326.040,190	27,88	3,14		
Extremadura	6.548	100.127,780	1,83	18.931,650	18,91	2,89		
Galicia	59.132	383.287,370	7,01	118.106,650	30,81	2,00		
Madrid	25.590	267.285,700	4,89	84.810,840	31,73	3,31		
Murcia	5.556	67.216,680	1,23	17.899,060	26,63	3,22		
Navarra	13.827	212.574,310	3,89	55.266,610	26,00	4,00		
País Vasco	43.818	480.466,030	8,78	172.532,180	35,91	3,94		
La Rioja	2.501	25.445,720	0,47	6.389,080	25,11	2,55		
C. Valenciana	81.982	640.742,920	11,71	258.110,950	40,28	3,15		
Total-Media	593.453	5.470.554.930	100	1.832.397.630	33,50	3,09		
Admon. Central	1.284.286			3.388.449.000		2,64		

Fuente: MAP. Informe económico-financiero de las Administraciones Territoriales en 1991.

Gráfico 4 - Personal de las Administraciones autonómicas. Por cada mil habitantes



Fuente: MAP, *Boletín Estadístico del Registro Central de Personal*, 1 de diciembre de 1992.

de 3,09 mills. de ptas., la de la Administración central está en 2,64 mills. Esto puede dar una idea de la necesidad de establecer una burocracia leal al Gobierno autonómico, ganando esas lealtades gracias a sueldos más elevados que los que paga la Administración central.

Sin embargo, dentro de esta política de creación de lealtades burocráticas al Gobierno autonómico y de un cierto clientelismo en los procesos de reclutamiento, podemos destacar dos casos opuestos en su aplicación: Navarra y La Rioja. La Comunidad Foral de Navarra, como se observaba anteriormente, tiene 27 empleados en la Administración autonómica por cada mil habitantes y su gasto es de 4 mills. de ptas. por empleado público. Por su parte, la Comunidad de La Rioja sería, entre las del artículo 143, la que más trabajadores emplea en la Administración autonómica (9 por cada mil habitantes), pero la que menos gasta por empleado público (2,55 mills.). La diferencia entre ambas Comunidades puede estribar en que Navarra, dado su régimen económico foral, tiene mucho más margen de maniobra para establecer el salario de su personal y lo utiliza pagando altas retribuciones, con el fin de obtener una elevada lealtad burocrática. La Rioja, por su parte, desarrolla una políti-

ca diferente: partiendo de una escasa capacidad económica, contrata a un elevado número de empleados públicos; es, por tanto, una ganancia de lealtad burocrática a través del número de las contrataciones.

Por último, en lo que respecta a la organización de la función pública en las CC.AA., se han producido dos importantes cambios en relación a la organización de la función pública de la Administración central: el referido a los niveles administrativos y el de la *laboralización* o estatuto de los empleados públicos. En el primero de los casos, el orden jerárquico de la función pública autonómica se ha construido sobre los distintos niveles de titulación académica, tratando de igualar, en el interior de cada uno de ellos, a los distintos profesionales. Es la pirámide educativa, y no la construida a partir de los diversos cuerpos administrativos, la que da origen a los estamentos de la función pública autonómica. Respecto a la *laboralización* de los empleados públicos, las CC.AA. están creando muchos más puestos de trabajo con carácter laboral que la Administración central. Abandonan así las peculiaridades propias del *status* funcionarial, excepto en los niveles directivos, donde se mantiene ese *status* con todas sus consecuencias. En la Administración central²⁴ los funcionarios representan el 16,3%, frente al 7,6% del personal laboral. En la Administración autonómica los funcionarios son el 18,9%, frente al 16,7% de los laborales. Donde más se puede apreciar la laboralización de la Administración es en las entidades locales, con un 48,6% de laborales, frente a un 51,4% de funcionarios.

«Centralismo» dentro de las CC.AA.

El establecimiento de las capitalidades autonómicas también está reiterando el modelo de administración estrictamente centralizado que predominaba en la Administración central, pues se tiende a concentrar en un solo punto del territorio la capitalidad, todo aquello que

²⁴ Es importante aclarar que los datos referentes a la categoría de *funcionarios* y de *personal laboral* se recogen del Boletín Estadístico del Registro Central de Personal (MAP) a fecha 1 de diciembre de 1992. En ellos aparecen las categorías de «funcionario» y «personal laboral» de forma explícita, dejando al margen otras categorías que aun poseyendo un *status* de funcionario, aparecen reflejados con otros nombres (por ejemplo, personal docente, personal de Admón. de Justicia, de las Fuerzas de Seguridad del Estado y de las Fuerzas Armadas, etc.).

puede constituir un resorte de decisión política. La fuerza de la capitalidad, allí donde ha encontrado el respaldo de una cierta tradición, ha acabado por imponerse. Esta cuestión concierne a la relación Comunidad Autónoma/Provincia. La provincia se toma como una pura y simple circunscripción administrativa, en cuya capital se fija la Administración periférica del poder autónomo. Cada capital de provincia posee ahora una pluralidad de Delegados de Consejerías, que reproducen la imagen de los anteriores delegados ministeriales. Estos delegados provinciales tienen mínima capacidad de decisión; son sobre todo correas de transmisión de las decisiones que se adoptan en las agencias centrales del Gobierno autónomo.

Dentro de este nuevo marco de actuación, las relaciones entre la Administración autonómica y las entidades locales apenas contienen elementos especialmente reseñables. En la actualidad, la Administración autonómica contempla a la local como una Administración pública separada, a la que le liga una relación tangencial: se parten los respectivos campos de actuación, cada una se procura su propio quehacer y, en el fondo, se construyen como ámbitos de actuación social y política diferentes. Como se aprecia en la tabla 13, globalmente, las CC.AA. tienen una capacidad de gasto por habitante más del doble que los ayuntamientos. En concreto, excepto las Comunidades de Aragón, Baleares y Madrid, en las cuales los ayuntamientos gastan más que el propio Gobierno autónomo, en el resto de los casos es este último el que tiene más margen y poder de gasto. Destacan, por las grandes diferencias entre el gasto autonómico por habitante y el municipal, los casos de Navarra, con un gasto autonómico de 409.365 ptas/hab., frente a las 72.476 de sus ayuntamientos, y del País Vasco, con un gasto autonómico de 228.353 ptas/hab., frente a las 86.653 de sus ayuntamientos. Si consideramos la razón del gasto por habitante entre la C.A. y los ayuntamientos, la primera comunidad sería Navarra, seguida por Galicia –en este caso, debido al escaso poder de gasto de los municipios (39.036 ptas/hab.) con respecto a la Xunta (140.312)–, y Andalucía –gracias a una gran capacidad de gasto de la Junta (194.353 ptas/hab.), frente a las 59.202 de los municipios–.

Finalmente, la influencia de las Comunidades Autónomas sobre el poder municipal a través de las transferencias monetarias que realizan a las entidades locales. Por un lado, en la mayoría de las CC.AA. se produce un bajo nivel de transferencias monetarias de las Administraciones autonómicas a las entidades locales. Por otro, en los casos concretos en los que esas transferencias son más altas (Andalucía, Cantabria, Castilla-La Mancha, Cataluña, Galicia, Navarra y Comuni-

Tabla 13 - Capacidad económica de los municipios. 1991

	GASTO AYUNT. PTAS POR H. *	RENTA REGIONAL BRUTA POR H. ** (RRE)	*/**	GASTO COM. PTAS POR H.	GASTO COM. POR RRB	RELACION GASTO COM. POR GASTO AYUNT. POR HAB.
Andalucía	59.202,93	1.021.621	0,058	194.353,48	0,190	3,28
Aragón	85.018,86	1.539.085	0,055	70.314,46	0,046	0,83
Asturias	47.345,46	1.211.752	0,039	72.955,41	0,060	1,54
Baleares	83.778,24	1.732.534	0,048	44.602,44	0,026	0,53
Canarias	73.046,63	1.264.601	0,058	146.758,58	0,116	2,01
Cantabria	60.314,50	1.396.453	0,043	94.966,89	0,068	1,57
Castilla y León	53.991,12	1.232.975	0,044	64.011,16	0,052	1,19
Castilla-La Mancha	49.932,02	1.121.641	0,045	89.116,45	0,079	1,78
Cataluña	78.865,26	1.904.044	0,041	192.984,38	0,101	2,45
Extremadura	47.454,15	903.907	0,052	94.295,42	0,104	1,99
Galicia	39.036,46	1.131.496	0,034	140.312,52	0,124	3,59
Madrid	69.343,84	1.993.599	0,035	54.023,80	0,027	0,78
Murcia	52.892,26	1.157.543	0,046	64.285,21	0,056	1,22
Navarra	72.476,53	1.578.373	0,046	409.365,93	0,259	5,65
La Rioja	72.425,61	1.562.856	0,046	96.592,39	0,062	1,33
C. Valenciana	59.282,29	1.499.984	0,040	166.114,61	0,111	2,80
País Vasco	86.653,33	1.598.102	0,054	228.353,93	0,143	2,64
Total nacional	64.254,71	1.449.602	0,044	141.182,70	0,097	2,20

Fuente: * MAP, Informe económico-financiero de las Administraciones Territoriales en 1991. Memorias y Estadísticas. Madrid, 1992.

** BBV, Informe Económico 1991. Serie Estudios, Bilbao, 1992. Elaboración propia

dad Valenciana), ello se debe a que los Gobiernos autonómicos se han arrogado una parte del poder recaudatorio de los ayuntamientos, siendo esa cantidad (403.497 mills. de ptas.) casi el doble de la cantidad transferida por las CC.AA. a los ayuntamientos (245.705 mills. de ptas.). En realidad, pues, estas transferencias autonómicas a los ayuntamientos son una devolución de fondos, cuya recaudación debería estar en manos municipales, y sólo indican, de nuevo, el grado de centralización político-administrativa interna de las CC.AA.

3. La región como ámbito de la vida social y política

3.1 *Descentralización y regionalización: dos conceptos*

La descentralización política implica aumentar el poder, la autonomía de decisión y control sobre los recursos, las responsabilidades y las competencias de las colectividades regionales, en detrimento del poder de los órganos del Estado central. Básicamente, descentralizar supone llevar a cabo una reforma de carácter político-administrativo, a través de la cual se pretende lograr una redistribución territorial del poder, que permita poner fin al centralismo decisorio tradicional. Sin embargo, en la actualidad existe un debate sobre la relación entre *desarrollo regional* y *descentralización*, dada la existencia de una doble consideración sobre el concepto mismo de *descentralización*:

- descentralización político-administrativa, social y cultural;
- descentralización económica y de gestión.

En el primero de los casos, la concepción de la descentralización tiene que ver con una reforma que se ubicaría en el plano de lo político-administrativo. Su propósito básico es el fortalecimiento de las estructuras políticas autonómicas a expensas de las centrales. Esto supone una nueva articulación de los intereses de los distintos grupos sociales que forman la colectividad social, política y económica de la C.A.

En el segundo caso, el interés por la descentralización se inscribe dentro de las consecuencias generadas por las transformaciones que afectan a la economía mundial desde de la crisis de los años setenta. Los cambios apuntan hacia una internacionalización de la economía y hacia el desarrollo de formas productivas más flexibles y altamente

automatizadas. Estas transformaciones atañen a la organización social del trabajo, bien en el nivel micro de las empresas, bien en el nivel macro del panorama nacional e internacional, y a las condiciones para la circulación e inversión de capitales. La esfera económica cada vez tiene una mayor independencia e influencia respecto de los Estados. Los procesos de internacionalización de la economía conllevan una pérdida de confianza en el Estado y una pérdida de funcionalidad del mismo en relación con los papeles que tradicionalmente ha asumido: productor de bienes y servicios, y agente que posibilita el funcionamiento y regulación del sistema económico. Incluso se llega a plantear, de forma muy tajante, que la función del Estado consiste no tanto en facilitar y favorecer el crecimiento económico, cuanto en no ponerle obstáculos.

Desde esta doble perspectiva, surge la necesidad de una reforma profunda del Estado, que apunta hacia la reducción de sus roles y la eficacia de su funcionamiento. Se trata de generar una nueva organización social que sea, al mismo tiempo, flexible en su funcionamiento interno y promotora del protagonismo de los sujetos sociales. Estos planteamientos se plasman en una *estrategia de modernización* de las instituciones estatales, con el fin de conseguir su *desburocratización, privatización y descentralización*. Ahora bien, el tipo de descentralización que preconizan los regionalistas, autonomistas o federalistas es sustancialmente diferente al preconizado por los actuales especialistas en economía y políticas públicas. Esta aclaración sobre la doble idea del proceso de descentralización acometido en la actualidad puede ayudar a comprender mejor el debate autonómico que se está produciendo en nuestro país²⁵.

²⁵ Dentro del ámbito de la Unión Europea, por primera vez se reconoce el regionalismo dentro del Tratado de Maastricht, a través de la propuesta de crear un Comité de Regiones. Sin embargo, de manera no oficial, la incorporación del concepto de *región* como unidad política con entidad propia dentro de Europa se materializó en un organismo supra-regional (cuyo germen se plasma en la Asamblea de Regiones de Europa establecida en el seno de la Conferencia de Regiones Periféricas Marítimas Europeas -Trieste, octubre de 1984- y concretada en Estrasburgo, el 18 de enero de 1985). Este regionalismo paneuropeísta reivindica el principio de subsidiariedad y un papel más importante de las regiones en el Consejo de Ministros y en el Consejo de Europa, así como defiende la pluralidad y diversidad de las identidades culturales de Europa y promueve la solidaridad y cooperación inter-regionales.

3.2 *Evolución y consolidación del proceso de autonomía: las CC. AA. como referente de la acción social*

Desde un punto de vista sociológico, las razones que han conducido a la situación autonómica actual son diversas. Si nos atenemos a los procesos clásicos de legitimación del orden político y social, la cohesión interna en cada C.A. implica la existencia de unos referentes simbólicos capaces de integrar a los distintos grupos sociales, con el fin de que las CC.AA. lleguen a ser entidades políticas legítimas. Los referentes simbólicos de las CC.AA. –en su mayor parte pertenecientes al acervo cultural propio de cada Comunidad– son los elementos necesarios para el proceso de reconstrucción de las identidades autonómicas, pues legitiman el nuevo orden socio-político. La legitimidad implica la necesidad, en primer lugar, de un liderazgo que represente las aspiraciones de estas Comunidades. Este hecho se plasma en la existencia de personas concretas dotadas de carisma para el desempeño de estas tareas de gobierno, de dirección, de integración, etc.²⁶ En segundo lugar, implica también la imposición de estructuras burocráticas eficaces, con el fin de lograr una legitimación racional-legal.

3.3 *Comunidades Autónomas: entre las identidades regionales y los nacionalismos*

La identidad de una Comunidad responde a un proceso histórico de construcción de las características físicas, culturales, políticas, económicas, etc. propias. Los elementos diferenciadores o definidores de la identidad específica de cada Comunidad se pueden clasificar en tres grandes grupos:

— Lo que se podría englobar bajo el concepto de *identidad nacionalista/regionalista*: aspectos históricos y culturales que tienen que ver con la cultura e historia propias de cada Autonomía, y con la lengua en el caso de las Comunidades con lengua propia –factor diferencial fundamental allí donde existe–.

²⁶ En este caso es interesante resaltar el hecho de que en Autonomías con un fuerte sentimiento nacionalista (existencia de lenguas autóctonas, manifestaciones culturales y simbólicas diferenciales, voto a partidos nacionalistas, etc.) el conocimiento de los líderes autonómicos es muy alto, frente a otras regiones con un aparente sentimiento regionalista, pero con un conocimiento escaso de sus representantes políticos y de las acciones e iniciativas que se llevan a cabo en su territorio.

— Lo que podría abarcar el concepto de *cultura política*: actitudes sociales, políticas y económicas que tienen que ver con el conocimiento de la propia Comunidad, el funcionamiento de sus instituciones, la implicación en el cuerpo político de las mismas, etc. y las afinidades político-electorales de los ciudadanos.

— Dentro de los elementos que podrían conformar la *identidad cultural* de la C.A., se pueden destacar: el territorio o espacio geográfico, la historia, la estratificación social, el sistema educativo, la dinámica de las diversas ideologías políticas, las dimensiones económica y legal, la lengua²⁷, la existencia de una élite cultural importante y la diversidad de sub-culturas dentro de esa cultura, la religión, etc.

En suma, el sentimiento nacionalista necesitaría de tres elementos para su consolidación: 1) la creación y establecimiento de una conciencia nacionalista como tal; 2) la presencia de un conflicto centro-periferia de índole cultural, económico y político dentro del Estado-nación donde se manifiesta; 3) la existencia de una movilización de organizaciones políticas y sociales en pos de sus objetivos.

3.4 *La regionalización de la vida política y social*

Es difícil hablar de una *regionalización* en sentido amplio, tanto respecto a las distintas CC.AA. como a los diferentes sectores o ámbitos de la *vida social y política*. Por un lado, es posible que en las CC.AA. se reproduzcan las estructuras de acción social ya existentes en el Estado, entendido como unidad mayor de actuación política, económica y social. Por lo que se refiere a los agentes sociales, pueden articularse dentro de cada Comunidad teniendo como referente de acción a las organizaciones establecidas en el ámbito nacional. Pero también

²⁷ El idioma, en concreto, suele ser un elemento fundamental para comprender la formación de una identidad cultural autóctona. Según CIRES/92, el conocimiento de la lengua vernácula parece ser un indicador del grado de identificación nacionalista. Según el conjunto de la muestra -1200-, algo menos de una tercera parte de los entrevistados hablan el idioma de su Comunidad Autónoma, y menos de una quinta parte afirman que su padre y su madre lo hablan. Sin embargo, teniendo en cuenta que las Comunidades con lengua propia son sólo seis, la proporción de entrevistados cuyo padre o madre hablan el idioma de su Comunidad Autónoma es alrededor del doble de quienes no lo hablan, siendo esa razón algo mayor en el caso del propio entrevistado. Por otra parte, se aprecia que el conocimiento de la lengua vernácula por parte del entrevistado y por sus padres es mucho mayor entre los entrevistados que se sienten más nacionalistas que españoles, que entre los que se sienten más españoles que nacionalistas.

pueden articularse como respuesta a problemas o necesidades concretas dentro de cada Comunidad Autónoma; es decir, que el referente de su acción se sitúe en el ámbito territorial de la C.A. Dos ejemplos interesantes al respecto son el sistema autonómico electoral y de partidos políticos existente desde el establecimiento del Estado de las Autonomías, y el hasta ahora fallido proceso de regionalización de la negociación colectiva.

El sistema autonómico de partidos políticos

Una de las características del sistema electoral y de partidos español es la coexistencia de varios subsistemas, debido a la implantación del Estado de las Autonomías y la consiguiente creación de los Parlamentos autonómicos correspondientes. El papel de los partidos políticos dentro de las CC.AA. es muy importante para la creación de las identidades autonómicas. No obstante, su capacidad a este respecto viene determinada por el ámbito, nacional o autonómico, al que refieren su actuación²⁸.

Los sistemas autonómicos de partidos se han ido formando a lo largo de varias consultas electorales. El País Vasco fue la primera Comunidad en celebrar, en 1980, sus elecciones autonómicas, y, tras las elecciones de 1984, 1986 y 1990, se encuentra ya en su cuarta legislatura. Cataluña ha celebrado también, en 1980, 1984, 1988 y 1992, cuatro elecciones autonómicas. Galicia, por su parte, ha celebrado otras cuatro (1981, 1985, 1989 y 1993) y Andalucía otras cuatro (1982, 1986, 1990 y 1994). El resto de las Comunidades acaban de comenzar su tercera legislatura, después de haber celebrado simultáneamente sus elecciones en 1983, 1987 y 1991.

Tomando como referencia las últimas elecciones celebradas en todas las CC.AA. entre 1991 y 1992, el mapa resultante de estas diversas consultas electorales refleja una amplia variedad de sistemas o sub-

²⁸ Por ejemplo, en el caso de los partidos nacionales, a pesar de mantener programas específicos para cada Comunidad Autónoma, tienen el inconveniente de mantener estructuras muy jerarquizadas y escasamente descentralizadas, lo cual les resta eficacia en aquellas Comunidades con fuertes sentimientos nacionalistas o con problemáticas específicas. Por contra, los partidos nacionalistas o regionalistas pueden tener el inconveniente de obviar excesivamente el interés nacional en busca de intereses autonómicos más específicos, aunque, por supuesto, totalmente legítimos.

sistemas regionales de partidos (tabla 14). Existe una tendencia hacia el pluralismo moderado o el bipartidismo imperfecto en 14 de las 17 Comunidades, en las que los dos primeros partidos obtienen más del 80% de los escaños. En 12 de esas Comunidades los dos principales partidos son los del sistema estatal (PSOE y PP), con la presencia de los dos partidos menores del mismo sistema (IU y CDS). En algunos casos –Andalucía, Asturias, Cantabria, La Rioja y Valencia– están representados, además, otros pequeños partidos de corte nacionalista o regionalista. Este modelo general estaría más matizado en el caso de Baleares, por la coalición electoral existente entre el partido regionalista Unió Mallorquina (UM) y el PP, así como por la presencia de otros dos partidos nacionalistas menores. En todos estos supuestos los índices de fragmentación parlamentaria son muy bajos y podemos hablar de bipartidismo imperfecto.

Tabla 14 - Formatos de los sistemas de partidos autonómicos en España. 1991-1992

Comunidades Autónomas	Número (a)	Primer Partido (b)	Escaños primer y segundo (c)	Partidos nacion. y region.(d)
Andalucía	4	PSOE (57)	81	1 (9)
Aragón	4	PSOE (44)	69	1 (25)
Asturias	5	PSOE (47)	80	1 (2)
Baleares	4	UM-PP (53)	88	2 (12)
Canarias	7	PSOE (38)	65	3 (32)
Cantabria	3	PP (54)	95	1 (5)
Castilla-La Mancha	3	PSOE (58)	98	—
Castilla y León	4	PP (51)	93	—
Cataluña	6	CiU (52)	82	2 (60)
Extremadura	4	PSOE (60)	89	—
Galicia	5	PP (51)	88	3 (12)
Madrid	3	PP (47)	87	—
Murcia	3	PSOE (53)	91	—
Navarra	5	UPN-PP (41)	78	3 (58)
País Vasco	7	PNV (29)	51	5 (71)
La Rioja	3	PSOE (48)	94	1 (6)
C. Valenciana	4	PSOE (51)	85	1 (8)

(a) Número de partidos en cada Parlamento autonómico.

(b) Primer partido (y porcentaje de escaños).

(c) Porcentaje de escaños acumulados por los dos partidos mayores.

(d) Número de partidos nacionalistas o regionalistas (y porcentaje de escaños).

Fuente: Montero, J.R., Llera, F.J. y Torcal, M., «Sistemas Electorales en España: Una Recapitulación», *REIS*, 58, 1992; p. 37.

Las Comunidades de Aragón, Canarias y Navarra plantean algunas características diferenciadas. Aragón cuenta con un sistema pluralista limitado, motivado por el hecho de que la segunda fuerza (el PAR, Partido Aragonés Regionalista) es un partido regionalista. Pese a ello, su reiterada coalición con el PP reorienta este sistema hacia el bipartidismo imperfecto, en una situación bastante similar, en realidad, a la de Baleares. Por su lado, Canarias se inclina progresivamente hacia el pluralismo extremo, aunque no polarizado, debido a un alto índice de fragmentación y a la presencia importante de tres partidos nacionalistas y regionalistas locales -de distintas islas- al lado de los cuatro partidos del sistema estatal. Navarra se sitúa a medio camino entre el modelo vasco y el caso aragonés. De una parte, la primera fuerza política es un partido regionalista (la Unión del Pueblo Navarro, UPN), que cuenta con el apoyo del principal partido de la oposición a nivel nacional (PP), tras una peculiar fusión organizativa de éste con UPN. De otra, el Parlamento navarro incluye entre sus componentes a representantes de dos partidos nacionalistas vascos: Herri Batasuna (HB) y Eusko Alkartasuna (EA). Cabría calificar a este sistema de partidos como de pluralismo polarizado con un alto índice de fragmentación parlamentaria, a pesar de que los dos partidos más votados sumen el 78% de los escaños.

Por último, Cataluña y el País Vasco representan, quizá, los casos más extremos de regionalización de los sistemas de partidos. Cataluña se encuentra a caballo entre el pluralismo moderado y el bipartidismo imperfecto. Cuenta con dos partidos nacionalistas de amplia implantación: Convergència i Unió (CiU) y Esquerra Republicana de Catalunya (ERC), y con los otros cuatro partidos del sistema estatal. Además, el electorado catalán tiene rasgos claramente diferenciados respecto al nacional, principalmente en los partidos de izquierda PSC-PSOE e IC-IU, así como un elevado índice de fragmentación política, que se refleja en el Parlamento. Por su parte, el País Vasco es un ejemplo de pluralismo extremo y polarizado. Cuenta con siete partidos (cuatro nacionalistas, uno regionalista y los dos principales del sistema estatal) y el mayor índice de fragmentación: mientras los partidos principales se reparten el 51% de los escaños, HB, como tercer partido, ocupa un 17% de los mismos.

En resumen, el sistema de partidos en las Comunidades Autónomas se puede caracterizar, de forma genérica, por su moderada diferenciación respecto al sistema nacional de partidos. Esta diferenciación no tiene que ver con los sistemas electorales de las CC.AA., que, en general, son una copia bastante exacta del sistema electoral nacio-

nal. La tendencia armonizadora en los sistemas electorales es tan intensa que, con la excepción de las cuatro Comunidades «especiales», las del artículo 151, las restantes se han visto obligadas a simultanear sus convocatorias electorales. La falta de proporcionalidad del sistema y la desigualdad del valor del voto de cada elector surgen de la incidencia combinada de factores tales como las diversas magnitudes de las circunscripciones, la fórmula D'Hondt y la previsión de distintas barreras para acceder al reparto de escaños. Sin embargo, esta similitud en las normas electorales contrasta, como ya se ha apuntado, con una moderada variedad en los sistemas autonómicos de partidos. La distinta relevancia de los partidos nacionalistas en cada Comunidad Autónoma, la diferente composición social y política de sus electorados y las diferentes estrategias de las élites políticas regionales y estatales son algunos de los factores que pueden contribuir a este panorama.

La negociación colectiva en el marco autonómico

La Comunidad Autónoma, salvo el caso de las uniprovinciales, no es una unidad de negociación colectiva relevante. Esto contrasta bastante con la estructura autonómica del Estado y con la esperada unificación de los convenios provinciales en el marco de las Comunidades Autónomas. Existen dos impedimentos para que los convenios provinciales de rama se unifiquen en convenios de rama de Comunidad Autónoma:

— El celo de las organizaciones provinciales, tanto sindicatos como asociaciones empresariales, que negocian esos convenios en no perder su autonomía y su poder negociador delegando en una organización más amplia; el poder dentro de las organizaciones está, sin duda, en el nivel organizacional que negocia los convenios.

— Las diferencias salariales existentes entre los salarios fijados en los convenios de una misma rama en las distintas provincias. Las asociaciones patronales provinciales temen que los sindicatos utilicen los convenios nacionales o de Comunidades Autónomas para intentar igualar los salarios de todas las provincias con aquella que los tiene más altos.

En lo que atañe a la negociación colectiva, el sistema de representación de las partes negociadoras en los convenios colectivos está fuertemente ligado al título de *sindicato más representativo* a nivel nacional. El Estado de las Autonomías ha significado la aparición de

únicamente dos sindicatos autónomos relevantes: el vasco ELA-STV y el gallego CIG. Esto puede constituir una de las razones por las que la negociación colectiva a nivel autonómico es muy pobre. No es previsible que en el futuro próximo surjan sindicatos autonómicos, por la dificultad de cualquier nueva organización sindical de alcanzar el 10% de los delegados a nivel comunitario.

Además de la poca influencia que el proceso de negociación colectiva tiene en el escenario autonómico, existen otros ejemplos que apuntan a esto mismo. Por ejemplo, la poca importancia que tienen las experiencias contractuales de formación profesional continua a nivel autonómico, dado que esas experiencias suelen estar vinculadas a los convenios colectivos y, como se ha dicho, apenas se negocian convenios de ámbito autonómico. A pesar de la estructura descentralizada del Estado español, la competencia administrativa en materia de formación profesional ocupacional sigue en manos del Ministerio de Trabajo y sólo recientemente se han transferido estas competencias a algunas Comunidades Autónomas. A pesar de esto, existen algunas experiencias contractuales interesantes de formación continua a nivel regional, aunque su alcance es tan sólo sectorial. Se pueden mencionar como dos ejemplos el Instituto Gaudí de la Construcción, en Cataluña, y la Fundación Laboral del Principado de Asturias.

El primero de ellos es una fundación privada sin ánimo de lucro, creada por acuerdo de todas las asociaciones empresariales y sindicatos de la construcción de Cataluña. Este Instituto se constituyó y comenzó sus actividades en 1989. Sus competencias son formativas en el sector de la construcción y dentro del ámbito territorial de Cataluña. Realiza cursos de formación inicial, formación ocupacional para desempleados y formación continua, con una filosofía de mejora en la preparación de los trabajadores de la construcción. Su financiación corre a cargo, fundamentalmente, de las subvenciones que recibe del Gobierno de la Generalitat de Cataluña.

También en el sector de la construcción, en Asturias existe una Fundación Laboral, creada en 1988 por el convenio colectivo del sector, con la finalidad de gestionar un fondo de aportaciones empresariales obligatorias para prestar servicios asistenciales a los trabajadores. Entre estos servicios destacan los de formación profesional, tanto inicial u ocupacional como continua. La formación es gestionada paritariamente por asociaciones empresariales y sindicales, y se financia a través de cuotas obligatorias a cargo de los empresarios y fijadas en los convenios colectivos.

Aunque no existe un nivel regional de negociación con un papel mínimamente significativo en la estructura de la negociación colectiva, se puede aventurar la hipótesis siguiente: es posible un desplazamiento futuro de la negociación en el nivel intermedio desde el ámbito provincial al ámbito autonómico. Esto significaría otorgar a la Comunidad Autónoma un papel relevante como referente de la acción social, en este caso de la negociación colectiva.

3.5 *Las políticas públicas en las Comunidades Autónomas*

El funcionamiento y organización de los sistemas políticos de las diversas Comunidades Autónomas revela una cierta falta de imaginación. Los nuevos órganos no han sido resultado del desarrollo de fórmulas originales de gobierno. Al contrario, se han limitado, en general, a reproducir los modelos de las instituciones nacionales, incluidas sus insuficiencias: papel preponderante del poder ejecutivo, participación escasa de los ciudadanos, clientelismo de los partidos políticos, etc. Las acciones de los Gobiernos autónomos han tendido en muchas ocasiones simplemente a legitimar mediante políticas públicas simbólicas su propia existencia y a incrementar el sentimiento de identidad autonómica. Este modo de actuar es una consecuencia forzada de un reconocimiento *ambiguo* de la autonomía por parte del Estado central. A pesar de ello, el desarrollo autonómico permite a cada Gobierno autónomo emprender políticas públicas *propias*, específicas y diferenciadas. Básicamente, las políticas públicas autonómicas se pueden clasificar en *políticas innovadoras*, o soluciones *sui géneris*, y *políticas continuistas* o miméticas respecto a las políticas del Gobierno central.

Las políticas administrativas y de la Función Pública en las CC.AA.

Cuando se inició el proceso de transferencias de funciones y servicios del Estado a las Comunidades Autónomas, uno de sus fines primordiales era alcanzar una nueva racionalidad y una mayor eficacia en la prestación de servicios por parte de los poderes públicos a los ciudadanos. Sin embargo, la situación parece que no ha mejorado todo lo que cabría esperar. La impresión es que el proceso de transferencias ha provocado una multiplicación de las estructuras burocráticas, y una mimética realización de las competencias asumidas por las Comunidades Autónomas.

La organización de la Administración autonómica, por regla general, responde a unos esquemas organizativos que encajan claramente en el modelo administrativo-burocrático *sectorializado*, de corte *departamental*, a imagen y semejanza de la estructura clásica de la Administración del Estado. Uno de los inconvenientes que acarrea la departamentalización es la alta especialización que conlleva este tipo de organización, frente a la enorme complejidad de los temas que abordan las Administraciones Públicas. Las políticas cada vez se entienden más como responsabilidad de todo el Gobierno y no sólo de un único departamento funcional. Las actividades administrativas exigen una dirección gubernamental global y una armonización de los quehaceres aparentemente sectoriales y específicos. El contenido global, cada vez menos funcional, de la intervención de los poderes públicos implica la existencia de un nivel directivo por encima de la estricta departamentalización. El cometido de este nivel directivo es imponer unos enfoques generales para coordinar las actuaciones de los diversos agentes sectoriales de la Administración y, de esta manera, producir una mayor eficacia social, plasmada en acciones coherentes y simultáneas sobre el medio social preciso al que se dirigen. La departamentalización española ha descansado sobre estructuras de corte estamental en lo que concierne a los conjuntos burocráticos que la sirven, y sobre ópticas especializadas propias de cada uno de los grandes cuerpos de funcionarios.

Las Administraciones autonómicas han heredado este planteamiento –agudizado por una gran fragmentación–, y solamente lo han corregido en lo que se refiere a la estamentalización excesiva del funcionariado español, debido a las corrientes igualitarias imperantes. Además, las leyes autonómicas han seguido la tradición estatal de no establecer una Función Pública unitaria que comprenda todos los aparatos burocráticos de todos los poderes públicos de cada Autonomía, incluidos los locales. No existe, en consecuencia, la sujeción a un régimen jurídico que facilite la movilidad funcional y, con ello, su eficacia.

Varias podrían ser las causas de este mimetismo respecto al Estado en cuanto a la organización de la Administración Pública autonómica:

— En primer lugar, la primordial y urgente preocupación por el tema de las *competencias* supuso un descuido o motivó poca profundidad en los aspectos organizativos de las instituciones autonómicas. La determinación de las competencias de las CC.AA. es una cuestión fundamental para definir el alcance efectivo y el contenido real de la autonomía. No menos importante es, sin embargo, el ejercicio de di-

chas competencias, es decir, el desarrollo mismo del auto-gobierno. Sin duda, la efectividad y el grado de innovación de este último están condicionados por la organización del aparato administrativo.

— El *silencio* de la Constitución en el aspecto organizativo, dejando en manos de los Estatutos de autonomía la legislación y regulación de la Administración Pública, ha generado una falta de novedad en la organización de las Administraciones autonómicas.

— Los condicionamientos derivados de la preexistencia de una cierta organización pre-autonómica y aquellos otros producidos por los específicos sistemas de transferencias de funciones y de servicios del Estado a las Comunidades Autónomas. En el caso concreto de la transferencia de funcionarios se produjeron los siguientes hechos:

a) Las CC.AA. dispusieron de una función pública ya formada y adiestrada desde la creación de los entes pre-autonómicos. No obstante, esta transferencia significó dotar a las CC.AA. de un personal con un régimen estatutario que lo protegía²⁹ frente a la competencia normativa de las CC.AA. Este hecho ha supuesto barreras infranqueables a toda innovación normativa de la Comunidad Autónoma, tanto por el tema de los derechos adquiridos como por la cuestión de la determinación del exacto significado del respeto a los derechos adquiridos de los funcionarios provenientes del Estado o de la Administración local. Frente a esta situación, las CC.AA. han tratado de contratar a un personal supuestamente «más fiel» a sus propios objetivos y Gobiernos. Esta actuación ha creado problemas de integración y compatibilidad con los funcionarios transferidos.

b) El hecho anterior, a su vez, ha generado una doble dinámica en la política de las CC.AA. Por un lado, la carencia de personal directivo, por la falta de traspaso de altos funcionarios de la Administración central, ha forzado la creación de una Administración autonómica dirigida por un personal muy joven. La transferencia de vacantes sin dotación económica, el traspaso de funcionarios de cuerpos a extinguir o a punto de jubilarse y la urgencia y necesidad política de resultados —a lo que habría que añadir también la carencia de imaginación— han provocado la falta de, o incluso el temor a, la innovación en este tema fundamental.

²⁹ Hay que tener en cuenta que la legislación de traspasos ha sido muy respetuosa con la situación y las expectativas del personal transferido, lo que ha permitido la existencia de diferentes regímenes de trabajo para personal con igual cualificación y el derecho de opción de retorno o de traslado vertical y horizontal.

En suma, la organización de las Administraciones autonómicas ha copiado los vicios de la Administración central en un intento de las CC.AA. de convertirse en «pequeños Estados». Estas no han apreciado en la construcción del Estado de las Autonomías una oportunidad para innovar en la prestación de servicios a la ciudadanía desde un nuevo concepto de la Administración Pública.

Las políticas sociales en las CC.AA.

El proceso de transferencia de los servicios sociales y asistenciales del Estado a las Comunidades Autónomas incluye las competencias autonómicas en materia de asistencia social, en régimen de exclusividad, y las competencias sobre Seguridad Social, en régimen compartido. Corresponde a las Comunidades la potestad legislativa y reglamentaria, así como la función ejecutiva, en asuntos de política social. La Comunidad Autónoma se constituye, así, en el ámbito propio para la prestación de los servicios sociales públicos: planificación regional, gestión de centros especializados, prestación de asistencia técnica a corporaciones locales y coordinación y supervisión en su territorio. El desarrollo organizativo de los Sistemas Públicos de Servicios Sociales autonómicos se puede caracterizar de acuerdo con dos principios básicos:

— *Sistema mixto*: los servicios sociales están configurados como un sistema, en el que conviven el sector público y el sector privado de iniciativa social.

— *Descentralización política y administrativa*: las competencias se encuentran distribuidas en tres niveles: Administración del Estado, Administración autonómica y Administración local. Este proceso de descentralización ha tenido tres pilares fundamentales: la promulgación de las Leyes de Servicios Sociales de las Comunidades Autónomas; la Ley de Bases de Régimen Local –1985–, donde se reconoce al Ayuntamiento como agente prestador de los servicios sociales; y el Plan Concertado de Prestaciones Básicas de Servicios Sociales entre Administraciones Públicas, que homogeneiza los contenidos de las leyes anteriores.

Sin embargo, la política de prestación de servicios está organizada, esencialmente, a partir de las leyes autonómicas de Servicios Sociales. Las competencias de las Autonomías en este área abarcan desde la iniciativa legislativa y la potestad reglamentaria, hasta la planificación general, la coordinación y asesoramiento técnico, la

Tabla 15 - Estimación del presupuesto agregado de servicios sociales de las CC. AA. 1988

	Importe (en millones)	% total
Atención a la infancia y adolescencia	30.139	20
Atención a disminuidos	52.743	35
Atención a la vejez	45.208	30
Otros programas	7.535	5
Atención primaria	15.070	10
Total Servicios Sociales	150.695	100

Fuente: Ministerio de Asuntos Sociales, *Estudio comparado del gasto en servicios sociales en los países de la CEE*, Madrid, 1990.

formación profesional y el mantenimiento del registro de asociaciones privadas prestadoras de servicios sociales, en el ámbito de la Comunidad Autónoma. Todas las leyes se basan en el principio de que el Sistema Público de Servicios Sociales posee una responsabilidad asistencial pública, garantizando las prestaciones sociales básicas a todos los ciudadanos en situación de necesidad. Estas leyes contemplan como prestaciones básicas la información y asesoramiento, las actuaciones públicas de prevención e inserción social, la ayuda a domicilio y el alojamiento y manutención. Por último, las áreas preferentes de actuación son los sectores tradicionalmente receptores de estos servicios: familia, infancia y juventud, tercera edad, mujer, minusválidos, toxicómanos, delincuentes o personas en situación de delinquir, minorías étnicas, transeúntes-indigentes.

De acuerdo con la tabla 15, la mayor proporción del gasto en servicios sociales se destina a la atención de personas disminuidas, un 35% del total. Le siguen la atención a la vejez, con un 30%, y la atención a la infancia y adolescencia, con el 20%. Los programas sociales de atención primaria suponen un 10% del total de los gastos; en esto, los servicios sociales siguen la tendencia general, también visible en la sanidad, a centrarse cada vez más en acciones primarias/preventivas y no tanto en la atención especializada. Destacan también, por último, un conjunto heterogéneo de atenciones sociales minoritarias, que se reparten el 5% restante. Aunque esta información es puntual, parece confirmarse la propensión común a destinar recursos considerables a programas emergentes, reflejo de la demandas sociales más actuales.

En algunas Comunidades Autónomas se están llevando a cabo nuevas políticas sociales de diversa índole. Una de esas políticas so-

ciales *innovadoras* es la implantación del denominado *salario social de integración*. La existencia de unas condiciones de pobreza que afectan de una forma pertinaz a ciertos sectores de la población, ha hecho manifiesta la necesidad de poner en marcha nuevas formas de protección y asistencia social al margen de los mecanismos clásicos del Estado de Bienestar. Dentro de estas políticas destaca el establecimiento de sistemas de renta mínima garantizada, lo que se conoce como *Salario Social Autónomico*. Funcionan con distintas denominaciones en las diversas Comunidades que lo han implantado (tabla 16, en Indicadores):

- Ingreso Mínimo de Inserción (País Vasco).
- Renta Básica para las Familias Navarras (Navarra).
- Ingreso Mínimo de Solidaridad (Andalucía).
- Ayuda a la Necesidad Familiar (Cantabria).
- Renta Mínima de Inserción (Cataluña).
- Ingreso Madrileño de Integración (Madrid).

El Salario Social Autónomico (SSA) es una prestación económica o renta mínima garantizada para toda la población, tal como recomienda el Comité Económico y Social de la UE, con el fin de acometer la reinserción social de los prestatarios. Se pretende que quienes se incorporen al programa del Salario Social Autónomico alcancen algún tipo de autosuficiencia económica, con el propósito de que logren una autonomía individual. El Salario Social Autónomico se caracteriza por las siguientes notas básicas:

- Garantiza la percepción de unos ingresos mínimos, que se entienden imprescindibles para la cobertura de las necesidades vitales. La cuantía de esa renta o ingreso básico, que es variable en las diferentes CC.AA. que lo han establecido, gira en torno a las dos terceras partes del Salario Mínimo Interprofesional. En general, el salario de inserción es una prestación social individualizada, aunque en algunas Comunidades se tiene en cuenta el número de personas integrantes de la unidad familiar y dependientes del beneficiario.

- La prestación monetaria que el beneficiario del SSA percibe del presupuesto autonómico es la diferencia entre la cuantía establecida como renta básica garantizada y el total de los ingresos netos del beneficiario. Por tanto, el SSA es una transferencia basada en la comprobación de los recursos obtenidos por el beneficiario por otras vías.

- La percepción del SSA va unida a la obligación de contraprestaciones por parte del beneficiario, para superar su situación perma-

nente de necesidad desde la perspectiva de su integración social y autonomía personal. Estas contraprestaciones quedan formalizadas en los denominados Contratos de Inserción.

— Para el acceso y la percepción del SSA en una Comunidad Autónoma se exige, entre otros requisitos, un período mínimo de residencia o empadronamiento del beneficiario en la Comunidad Autónoma correspondiente. Sus valores extremos van de los 10 años exigidos para percibir la Renta Básica para las Familias Navarras, hasta una residencia de un solo año en el caso del Ingreso Madrileño de Integración.

La precariedad financiera de muchas haciendas autonómicas es la causa fundamental de que sólo seis CC.AA. hayan implantado el SSA. Sin una auténtica autonomía financiera, que entrañe la responsabilidad fiscal de los Gobiernos autonómicos, la posibilidad de implantar el SSA en todas las CC.AA. depende esencialmente de las transferencias financieras procedentes del Estado. El sistema financiero autonómico limita las capacidades redistributivas de los Gobiernos autónomos, es decir, la posibilidad de que el cuerpo político de cada C.A. opte libremente por una política redistributiva mayor o menor.

Las políticas culturales en las CC.AA.

La política cultural puede representar también un interesante caso de análisis para observar el proceso de descentralización autonómica. El gasto del conjunto de las Administraciones Públicas en política cultural pasó del 0,72% en 1983 al 0,99% en 1986, sobre el gasto público global. La tasa de crecimiento del gasto en política cultural de todas las Administraciones fue tres veces superior a la tasa media del crecimiento del gasto público entre 1983 y 1986. Sin embargo, la política cultural ha pasado a ser, en su mayor parte, una responsabilidad de las CC.AA. El personal al servicio del Ministerio de Cultura se redujo de 19.146 empleados en 1983 a 7.200 en 1986. En gran medida, esa reducción se debió al traspaso de funcionarios a las Administraciones autonómicas. Paralelamente, se incrementó el protagonismo de las CC.AA. en la política cultural.

Lo que traslucen estos datos es que la idea del *desarrollo cultural* como proceso de modernización, de extensión a las «periferias» de los modelos culturales del centro político y de sus élites, se ha quebrado con el proceso autonómico. La previa centralización histórica de las estructuras y recursos culturales en la capital, Madrid, era el resulta-

do de las políticas culturales españolas durante la larga fase de centralismo político y administrativo. Entre 1969 y 1975, más del 30% de los recursos globales destinados al II y III Plan de Desarrollo Cultural fueron destinados a Madrid. Desde 1977 existía una Dirección General específica para la promoción del desarrollo cultural en todo el territorio, basada en el modelo organizativo del Ministerio de Cultura francés. No obstante, la canalización de los recursos públicos en 1981 seguía presentando grandes desequilibrios territoriales, que no eran precisamente útiles para las políticas de apoyo y desarrollo cultural de las zonas periféricas. En Madrid, con un 12,4% de la población global, se invirtió el 28,6% de los fondos ministeriales. Otra región central, Castilla y León, con un 7% de la población, absorbía un 15,6%. En cambio, regiones como Cataluña, con un 16,2% de la población total, sólo disponía del 7%, y a Andalucía, con un 17% de la población, sólo le correspondía un 10,7% del presupuesto cultural.

Si se desglosan los datos del gasto por el tipo de actividad, el cuadro acentúa aún más la tasa de centralización del gasto en política cultural. Madrid, en 1981, copaba el 32,8% del gasto para bibliotecas y el 71,3% del dedicado a museos. Aún más ilógico, dentro del Estado de las Autonomías: en el reparto territorial de los gastos para la difusión cultural y de inversión en estructuras culturales en 1981, Madrid absorbía el 73,7% de los recursos, mientras que muchas CC.AA. se veían privadas, prácticamente, de ellos.

Con el desarrollo del proceso autonómico, dentro del Fondo de Compensación Interterritorial creado en 1984, se estableció una dotación inicial para política cultural regional equivalente al 7,6% del gasto total del Ministerio de Cultura. Esta dotación se añadía a la asignación ya prevista dentro del marco del Programa de Cooperación Local del Ministerio de las Administraciones Públicas para los proyectos de carácter cultural, que en 1986 suponía el 4,9% del gasto estatal en cultura.

Una de las conclusiones que se pueden extraer de estos datos sobre la política cultural en España, es el desequilibrio existente entre las estructuras y el gasto cultural entre las diversas CC.AA. Este desequilibrio se multiplica si se comparan los esfuerzos públicos dedicados a las poblaciones *urbanas* y los dedicados a poblaciones *rurales*. Según la *Encuesta del Comportamiento Cultural de los Españoles* de 1985, son justamente los municipios más pequeños los que disponen de menores dotaciones culturales. El 49% de la población que reside en municipios de menos de 50.000 habitantes no dispone de estructuras culturales básicas, y sólo el 8% de estos municipios pueden considerarse

provistos de modo exhaustivo de servicios como bibliotecas, cines o teatros. De las 15 actividades culturales estudiadas en dicha encuesta, en 14 de ellas los valores registrados en los municipios con más de 50.000 habitantes resultaron muy superiores a la media. Por contra, los municipios con menos de 5.000 habitantes -un 86,5% de todos los municipios españoles y donde reside el 17,6% de la población- estaban muy escasamente dotados.

Un dato muy significativo del nuevo enfoque descentralizador de la política cultural: dentro del Programa de Instalaciones Culturales, cuyo objetivo apuntaba a una descentralización territorial de los recursos, de los 203 proyectos realizados en 1986, el 77,8% se localizaron en poblaciones periféricas con menos de 20.000 habitantes y el 41% en poblaciones con menos de 5.000 habitantes. El 61% de esos proyectos consistió en la creación de Casas de Cultura, estructuras culturales polivalentes localizadas en pequeñas poblaciones, cuya función es estimular la oferta y la demanda cultural a nivel local.

La descentralización del Estado, por lo que afecta a esta materia, puede también apreciarse en las políticas culturales de las propias CC.AA. En 1981 el gasto de las Comunidades sólo representaba entre el 1% y 2% del gasto público total para la cultura; en 1987 dicho gasto equivalía al 30%. El ritmo de crecimiento de las transferencias del Estado es muy fuerte: de 855 mills. en 1982 a 24.753 mills. en 1986. Además de las transferencias del Estado, hay que añadir los gastos autónomamente decididos por las Comunidades. De los presupuestos de las 17 CC.AA. se puede deducir que en 1987 su gasto era de 40.570 mills. de pesetas: el 50% del gasto estatal en cultura.

La institucionalización de las políticas culturales de las CC.AA. presenta distintos grados, y no siempre la calidad de su intervención parece ser la adecuada para la corrección de los desequilibrios territoriales en esta materia. El gasto medio en cultura es equivalente al 2,75% del gasto autonómico total, un promedio superado en 8 CC.AA. La gran variabilidad en las distintas Comunidades se pone en evidencia en los dos casos extremos: Castilla y León dedica un 5,3% del gasto público a cultura, frente al 0,84% de Andalucía. Estas comparaciones no son muy realistas. Aunque todas las CC.AA. tienen transferida la política cultural, su nivel competencial general es tan diverso que, lógicamente, en una C.A. como Castilla y León, con un bajo nivel competencial, el gasto en cultura será una proporción más alta del total del gasto autonómico. El gasto *per cápita* en cultura es

un indicador más fiable a efectos comparativos. En este caso el recorrido va de las 615 pesetas en la Comunidad Valenciana a las 3.316 pesetas en Navarra³⁰.

Las políticas de Investigación y Desarrollo y Ciencia y Tecnología en las CC.AA.

España ha sido un país con poca tradición en actividades de investigación y desarrollo, respecto a los países de su entorno europeo. A esto hay que añadir la existencia de esquemas de diferenciación espacial interna, con una marcada tendencia a la bipolaridad: por un lado, Madrid y Cataluña, y tres núcleos secundarios en el País Vasco, Comunidad Valenciana y Andalucía; por otro, el resto de las Comunidades (tabla 17, en Indicadores). De estos datos se puede deducir que tanto Cataluña como Madrid tienen un fuerte potencial de atracción para la iniciativa privada y un alto nivel de inversión pública. Se favorece, así, la dispersión espacial interna, dentro de estas dos Comunidades, de este tipo de actividades, y se logra, por lo tanto, un desarrollo más homogéneo dentro de la propia Comunidad. Los tres núcleos secundarios citados se encuentran en una fase de desarrollo supeditada a la continuidad en el esfuerzo inversor iniciado en este sector. La Comunidad Valenciana se caracteriza por su capacidad de innovación, concentrada en su experiencia de los Institutos Tecnológicos Sectoriales. El País Vasco, a pesar del problema de unas estructuras productivas y de un tejido empresarial en parte obsoleto, se encuentra en fase de renovación tecnológica. Andalucía, aunque condicionada por sus deficiencias históricas y con las dificultades obvias de una región con escaso potencial innovador, está intentando consolidar sus dos núcleos más importantes de I+D, en Málaga y Sevilla. Entre el resto de las CC.AA., destacarían las posibilidades existentes de las regiones que giran entorno al eje del Valle del Ebro, cuyo peso relativo es muy fuerte y puede empezar a co-

³⁰ Como dato significativo, en lo que respecta a las estructuras político-administrativas que canalizan esta política, a excepción de Valencia y de Galicia, todas las Comunidades disponen de una Consejería denominada de Cultura, pero en algunas la política cultural depende de la Consejería de Educación. En Galicia, Madrid o Valencia aún no hay una especialización funcional en política cultural, ya que las funciones de promoción cultural se confunden con las del deporte o incluso con las de Bienestar Social.

brar fuerza en pocos años, y la acentuación del relativo atraso de las demás regiones³¹.

Las políticas de I+D de las CC.AA. están vinculadas al nivel de desarrollo económico de cada Comunidad, con el complemento de la política nacional y de la proximidad al entorno económico, científico y técnico de cada Autonomía. Las políticas de I+D se integran dentro de las políticas de desarrollo regional a través de intervenciones destinadas a mejorar la infraestructura tecnológica, potenciar la realización de actividades de I+D y estimular la adopción de las nuevas tecnologías por parte de las empresas. A pesar de la creciente importancia de la actividad tecnológica llevada a cabo por las CC.AA.³², la participación de la Administración central en el total de gastos representaba todavía el 83,5% en 1986. Esta intervención estatal no es homogénea regionalmente. Existen Comunidades como el País Vasco, La Rioja, Navarra y Extremadura, donde la Comunidad Autónoma realiza casi toda la actividad en I+D. En cambio, en Madrid principalmente, y en menor grado en Murcia y Baleares, casi toda la actividad pública en I+D corre por cuenta del Estado. Por otra parte, hay regiones donde los gastos en I+D se reparten equitativamente entre ambas Administraciones: Andalucía, Cataluña y Galicia. Por último, en cuanto a la distribución regional del conjunto de gastos de todas las Administraciones Públicas, se aprecia un alto grado de concentración territorial. En concreto, Madrid absorbe el 68% del total de los gastos nacionales, y, junto con Andalucía, Cataluña, Comunidad Valenciana y Galicia, suponen el 88% de esa actividad investigadora tecnológica nacional (tabla 18).

³¹ Este tipo de distribución concentrada de los gastos en I+D por regiones, suele ser la pauta común en todas las economías de mercado, tanto más cuanto mayores sean las disparidades territoriales en el reparto de la actividad económica y menores las medidas públicas de carácter compensatorio. Esto se podría explicar por la complejidad del proceso de generación de tecnología, y los especiales requerimientos que éste conlleva: mano de obra de elevada cualificación, excelentes infraestructuras de transporte y comunicaciones, disponibilidades financieras con especiales condiciones de plazo y nivel de riesgo. Asimismo, la rentabilización de los recursos invertidos en la consecución de nuevos productos o procesos productivos precisa de la existencia de un sólido tejido industrial y, en general, de la disponibilidad de un amplio mercado. Todo ello induce a la concentración de las actividades de I+D en las regiones más avanzadas de los diferentes países, a no ser que esto se remedie con políticas públicas equilibradoras de esta situación.

³² En este caso, se entiende por actividad de I+D en las CC.AA. tanto la creación y mantenimiento de centros propiedad de los Gobiernos autonómicos como las ayudas financieras a centros privados o mixtos, además de la inversión privada en I+D dentro de cada C.A., excluyéndose, por tanto, la inversión estatal

Tabla 18 - Actividad en I+D de las Administraciones Públicas. 1986

	Admon. Central	Porcentaje Gastos Admon. Central por C.A.	Admon. Autónoma	Porcentaje Gastos Admon. Autónoma por C.A.	Admon. Pública	Distribución Autónoma Total
Andalucía	2.234,8	48,3	2.393,8	51,7	4.628,6	9,4
Aragón	518,2	49,4	530,5	50,6	1.048,7	2,1
P. Asturias	387,8	68,7	176,8	31,3	564,6	1,1
Baleares	181,4	88,5	23,5	11,5	204,9	0,4
Canarias	448,7	100,0	—	—	448,7	0,9
Cantabria	192,9	69,1	86,3	30,9	279,2	0,6
C. León	322,0	58,1	232,1	41,9	554,1	1,1
C. La Mancha	22,0	20,7	84,3	79,3	106,3	0,2
Cataluña	1.394,4	59,1	922,5	40,9	2.256,9	4,6
C. Valenciana	605,9	48,6	641,6	51,4	1.247,5	2,5
Extremadura	44,3	9,8	409,0	90,2	453,3	0,9
Galicia	874,8	56,1	683,5	43,9	1.558,3	3,2
Madrid	33.522,8	99,7	105,1	0,3	33.627,9	68,3
Murcia	392,5	89,7	45,3	10,3	437,8	0,9
Navarra	0,9	0,2	407,8	99,8	408,7	0,8
País Vasco	—	—	1.253,4	100,0	1.253,4	2,5
Rioja, La	13,6	9,8	124,5	90,2	138,1	0,3
Total	41.097,1	83,5	8.120,0	16,5	49.217,1	100,0

Fuente: Martín, C., Moreno, L. y Romero, L.R., «Actividades Tecnológicas y Estructura Productiva Regional», *Economía y Sociedad*, nº4, 1990, pp. 119-136.

La mayoría de las Administraciones autonómicas han desarrollado iniciativas de coordinación y fomento de I+D en su ámbito territorial, disponiendo para tal fin de órganos de planificación y normativas específicas. Por ejemplo, en Andalucía las actuaciones regionales en dicha materia se canalizan a través del Plan Andaluz de Investigación (PAI), establecido en 1990 con un horizonte temporal de 4 años. Sus actuaciones se basan en tres grandes ejes: coordinación entre las actividades de las distintas Administraciones Públicas, priorización temática y potenciación de los recursos humanos.

En Aragón el organismo que orienta la política del Sistema de Ciencia y Tecnología de la Comunidad es el Consejo Asesor de Investigación (CONAI).

En Asturias se estableció el Plan Regional de Investigación (1989), gestionado por la Fundación para el Fomento en Asturias de la Investigación Científica Aplicada y la Tecnología (FICYT), para la programación, fomento y coordinación de las actividades de I + D en esta Comunidad. Dicho plan es complemento y continuación de la Ley de Fomento y Coordinación General de la Investigación Científica y Técnica de abril de 1986, y se caracteriza por un enfoque muy dirigido hacia el desarrollo regional asturiano.

En Cataluña existe una Comissió Interdepartamental de Recerca i Innovació Tecnològica (CIRIT), organismo creado por la Generalitat en 1980 para la planificación, gestión y fomento de I+D.

La Comunidad de Madrid, dada su peculiar situación socioeconómica, canaliza sus gastos en fomento de I+D y de la difusión e innovación tecnológicas a través de las Consejerías de Educación, Salud, Agricultura y Cooperación, Agencia del Medio Ambiente e IMADE. Las actividades en I+D de todas estas Consejerías se coordinan a través del Plan Regional de Investigación. Sus objetivos pueden resumirse en la mejora de los recursos humanos y materiales existentes, y la identificación de las áreas estratégicas de interés socioeconómico de la Comunidad con problemas que puedan ser resueltos mediante la intervención pública en I+D. Este plan, establecido en 1990, tiene una dotación financiera autonómica de unos 10.000 mills. de ptas. para cuatro años.

Por último, la primera Comunidad Autónoma en dotarse de una Ley de la Ciencia propia fue la Comunidad de Galicia: Ley del Plan General de Investigación Científica y Técnica de 18 de julio de 1988, dos años después de la ley de la ciencia nacional (Ley de Fomento y Coordinación General de la Investigación Científica y Técnica de 14

de abril de 1986). La ley gallega de la ciencia se planteaba como meta la inversión en I+D del 2% del PIB gallego -unos 40.000 millones de ptas. en 1988-, frente a unos gastos nacionales que representaban sólo el 0,72% del PIB en 1987. Preveía la redacción de un Plan General de Investigación Científica y Técnica, su posterior seguimiento y evaluación anual. Se exige que los centros gallegos de investigación den cuenta de sus actividades a la Comisión Delegada de la Xunta, para conocer todo lo que se hace en Galicia, cómo se hace, cuánto cuesta y qué resultados produce. Se creó, por otra parte, el Instituto Superior de Investigación Científica y Técnica, dedicado a la investigación de aplicación inmediata en la industria gallega y a la formación de investigadores en colaboración con la universidad. Como novedad más importante respecto de la ley nacional de la ciencia, se creó un registro administrativo de centros e instituciones de investigación de la Comunidad Autónoma, para identificarlos, conocer su organización y personal, difundir la información entre ellos y dar a conocer sus resultados a los sectores que pudieran estar interesados en ellos y en las actividades de dichos centros de investigación.

Para el análisis de las políticas sanitarias y de salud de las CC.AA. remitimos al capítulo VII del presente Informe.

III. INDICADORES

En las tablas 1, 2 y 3 se recogen los desgloses, Comunidad por Comunidad, de los datos relativos a los recursos de las CC.AA. por participación en ingresos del Estado (PIE), a la financiación incondicionada de las CC.AA. –estos datos se refieren únicamente a las CC.AA. de régimen común– y al endeudamiento de las CC.AA. En el texto ya se hizo referencia a los datos globales.

En la tabla 6 se muestran los índices de movilidad de Shorrocks y King. Son dos medidas estándar, que permiten conocer el grado de variabilidad de las posiciones socioeconómicas entre las regiones o territorios que componen un Estado. Como se puede observar, tanto en uno como en otro España tiene unos índices de movilidad bastante elevados. Este cambio relativamente fácil y frecuente en las posiciones socioeconómicas de las regiones españolas, indica, como ya dijimos antes, que en España no existe una polarización regional muy marcada, al menos en lo que a niveles de renta se refiere.

Al tratar las políticas sociales de las CC.AA., hablamos del Salario Social Autonómico. Allí hicimos una referencia general a las seis Comunidades donde está implantado. En la tabla 16 se hace una exposición un poco más detallada de las características fundamentales del SSA en cada una de esas seis Comunidades. La cuantía es prácticamente la misma en todos los casos. Las variaciones se producen cuando se trata de cuantificar la cantidad adicional por el número de personas dependientes y el tiempo de residencia acreditada para poder ser sujeto de la prestación. Esta última variable parece reflejar bastante la estructura poblacional de las distintas Comunidades. El caso de Madrid es paradigmático a este respecto.

En la tabla 17 aparecen los porcentajes y la cifras absolutas de los indicadores regionales de I + D. Ilustran con claridad lo ya dicho en el epígrafe correspondiente. Cataluña, especialmente, y Madrid se destacan en el porcentaje de patentes. Por otra parte, Madrid acapara casi la mitad de los fondos totales dedicados a investigación. El desequilibrio respecto a las demás regiones es notorio. Es éste uno de los ámbitos donde la polarización regional es manifiesta, y donde, se arguye, difícil será que se pueda llegar a un estado de compensación, dadas las múltiples condiciones de todo tipo que precisa.

La experiencia del Estado de las Autonomías se ha extendido ya durante un período de 15 años, de forma que puede evaluarse el efecto de la misma sobre la evolución de la capacidad económica de la capital respecto al resto del país. Para medir la evolución relativa de la capacidad económica de aquélla se han tomado algunos indicadores sencillos como la potencialidad demográfica, las infraestructuras sanitarias o educativas, la renta *per cápita* o la dotación en transportes (tabla 19). En todos ellos se ha comparado el crecimiento y nivel de la capital con respecto al resto de las CC.AA. entre los años 1975 (o 1981 en el caso de que no se dispusiera de datos para 1975) y 1989-1991. Se espera apreciar de este modo si la experiencia autonómica ha supuesto un debilitamiento relativo de la capital, o, *sensu contrario*, un fortalecimiento de los demás territorios, respecto a los recursos o infraestructuras de tipo económico, entendidas en sentido muy amplio.

En general, de los datos de esta tabla, podemos deducir que la experiencia del Estado de las Autonomías no ha afectado sustancialmente a la mayor o menor concentración de recursos de tipo económico-social en la capital del Estado. Sólo en el caso de las variables demográficas utilizadas parece haberse producido un crecimiento relativamente mayor de Madrid frente al resto del país. Puede concluirse, en resumen, que la experiencia autonómica no ha alterado la distribución de recursos de tipo económico entre la capital y el resto del país, una distribución que implica la existencia de varios centros económicos en el territorio (pluricefalia), entre los que ciertamente se encuentra Madrid, como un territorio privilegiado entre otros.

Una pregunta similar a la que se ha planteado respecto a la tabla anterior es si se ha producido o no un mayor acercamiento entre la cantidad de recursos de que disponen las Comunidades económicamente centrales y las demás. Intentamos dar respuesta a esta pregunta a través de los datos recogidos en la tabla 20. Se han considerado como Comunidades económicamente centrales a las cinco con mayor renta *per cápita* (PIB *per cápita*) en 1975.

Según la renta *per cápita* en 1975, las cinco Comunidades que se consideran centrales son Madrid, el País Vasco, Cataluña, Baleares y Navarra, con una renta regional media en 1975 de 183.316 pesetas, mientras que la media de las otras doce Comunidades era de 125.084 pesetas; es decir, las cinco primeras Comunidades tenían una renta regional media por habitante un 47% superior. En 1989 esa diferencia se había incrementado, pero muy ligeramente, hasta llegar a ser de un 52% a favor de las primeras regiones.

El resto de los indicadores (población, densidad de población, personas con estudios superiores por cada 10.000 habitantes, médicos por cada 10.000 habitantes y kilómetros de autovías y autopistas por cada millón de habitantes) parecen señalar que las diferencias entre los centros económicos del país y las periferias se han mantenido o, incluso, disminuido desde la puesta en marcha del Estado de las Autonomías.

Tabla 1 - Recursos de las CC.AA. de régimen común en 1991 por participación en ingresos del Estado. En millones de pesetas

Comunidades Autónomas	Sección 32 P.G.E. 1991	Participación en ingresos Estado 1991	% Variación 1991/1990
ARTICULO 151			
CON EDUCACION Y SANIDAD			
Andalucía	311.110,56	379.846,68	13,84
Cataluña	169.250,92	206.644,85	15,58
Galicia	136.835,19	167.067,27	13,61
C. Valenciana	105.735,48	129.096,47	13,61
SUBTOTAL	722.932,15	882.655,27	14,17
CON EDUCACION			
Canarias	77.852,15	95.052,65	13,61
SUBTOTAL	77.852,15	95.052,65	13,61
SUBTOTAL (ART.151)	800.784,30	977.707,92	14,11
ARTICULO 143			
PLURIPROVINCIALES			
Aragón	12.037,68	14.203,41	8,60
Castilla y León	42.274,97	49.880,82	8,60
Castilla-La Mancha	30.836,59	36.384,53	8,60
Extremadura	21.524,44	25.396,98	8,60
SUBTOTAL	106.673,68	125.865,74	8,60
UNIPROVINCIALES			
Asturias	5.306,67	6.261,42	8,60
Baleares	1.701,14	2.007,18	8,60
Cantabria	5.725,52	6.755,62	8,60
Madrid	6.770,00	7.987,97	8,60
Murcia	4.624,52	5.456,43	8,60
La Rioja	3.742,01	4.415,25	8,60
SUBTOTAL	27.869,86	32.883,87	8,60
SUBTOTAL (ART.143)	134.543,54	158.749,61	8,60
TOTAL CC.AA.	935.327,84	1.136.457,53	13,31

Fuente: MAP, *Informe económico-financiero de las Administraciones Territoriales en 1991*, p. 135.

Tabla 2 - Financiación incondicionada de las CC.AA. de régimen común. 1991. En millones de pesetas

Comunidades Autónomas	Participación		Tributos		Tasas		Total financiación
	ingr. Estado	%	cedidos	%	%	%	
ARTICULO 151							
CON EDUCACION Y SANIDAD							
Andalucía	379.846,68	77,02	100.295,00	20,34	13.028,25	2,64	493.169,93
Cataluña	206.644,85	53,98	166.832,00	43,58	9.322,18	2,44	382.799,03
Galicia	167.067,27	80,39	36.631,00	17,63	4.131,14	1,99	207.829,41
C. Valenciana	129.096,47	59,27	84.847,00	38,96	3.863,88	1,77	217.807,35
SUBTOTAL	882.655,27	67,81	388.605,00	29,86	30.345,45	2,33	1.301.605,72
CON EDUCACION							
Canarias	95.052,65	76,43	27.006,00	21,72	2.303,14	1,85	124.361,79
SUBTOTAL	95.052,65	76,43	27.006,00	21,72	2.303,14	1,85	124.361,79
ARTICULO 143							
PLURIPROVINCIALES							
Aragón	14.203,41	34,97	24.738,00	60,90	1.676,39	4,13	40.617,80
Castilla y León	49.880,82	54,98	36.224,00	39,93	4.613,75	5,09	90.718,57
Castilla-La Mancha	36.384,53	62,27	19.563,00	33,48	2.485,49	4,25	58.433,02
Extremadura	25.396,98	70,03	9.460,00	26,08	1.410,19	3,89	36.267,17
SUBTOTAL	125.865,74	55,68	89.985,00	39,81	10.185,82	4,51	226.036,56
UNIPROVINCIALES							
Asturias	6.261,42	24,59	17.127,00	67,25	2.079,26	8,16	25.467,68
Baleares	2.007,18	11,34	14.937,00	84,39	756,40	4,27	17.700,58
Cantabria	6.755,62	44,47	7.714,00	50,78	720,32	4,74	15.189,94
Madrid	7.987,97	5,14	138.886,00	89,28	8.685,00	5,58	155.558,97
Murcia	5.456,43	25,60	14.966,00	70,22	891,24	4,18	21.313,67
La Rioja	4.415,25	42,46	5.724,00	55,04	259,96	2,50	10.399,21
SUBTOTAL	32.883,87	13,39	199.354,00	81,16	13.392,18	5,45	245.630,05
TOTAL CC.AA.	1.136.457,53	59,89	704.950,00	37,15	56.226,59	2,96	1.897.634,12

Fuente: MAP, *Informe económico-financiero de las Administraciones Territoriales en 1991*, p. 137.

Tabla 3 - Endeudamiento de las CC.AA. En miles de millones de pesetas e índices

Comunidades Autónomas	Miles de Millones		Índice 1986=100			
	1990	1991(mayo)	1990	1991(mayo)	1989*	1990*
GRUPO 1	74,5	74,5	147,8	147,8	3,6	3,9
Navarra	5,9	5,8	71,1	69,9	0,9	0,8
País Vasco	68,6	68,7	162,9	163,2	4,5	4,8
GRUPO 2	568,8	677,0	244,8	291,3	4,9	4,9
Andalucía	191,1	262,6	602,8	828,4	3,0	2,8
Canarias	29,1	37,9	128,2	167,0	3,5	3,2
Cataluña	212,0	236,6	150,8	168,3	10,3	8,9
Galicia	47,7	76,3	458,7	733,7	1,2	3,9
C. Valenciana	88,9	63,6	329,2	235,6	3,6	4,1
GRUPO 3	230,5	297,2	690,1	889,8	11,6	14,0
Asturias	17,2	19,6	212,3	242,0	4,9	9,3
Balears	6,4	13,6	320,0	680,0	4,7	8,0
Cantabria	38,6	44,4	643,3	740,0	13,1	23,0
Madrid	116,2	156,4	1.549,3	2.085,3	8,1	10,3
Murcia	42,9	52,1	504,7	612,9	35,9	32,9
La Rioja	9,2	11,1	707,7	853,8	3,5	8,5
GRUPO 4	42,4	53,4	266,7	335,8	2,0	4,2
Aragón	7,3	9,5	208,6	271,4	2,8	2,8
Castilla-La Mancha	13,4	12,8	446,7	426,7	1,9	3,3
Castilla y León	17,3	23,3	237,0	319,2	1,8	6,7
Extremadura	4,4	7,8	209,5	371,4	1,6	1,9
TOTAL CC.AA.	916,2	1.102,1	275,9	331,9	5,2	5,8

* Cargas financieras a largo plazo de las CC. AA. en relación con sus ingresos corrientes.

Fuente: Suárez Pandiello J., «Notas sobre el endeudamiento de las Comunidades Autónomas», en *Papeles de Economía*, nº 48, pp. 260-263.

Tabla 6 - Índices de movilidad. Evolución desde 1967 hasta 1991

PAISES	Shorrocks 1975-85	King 1981-85
Bélgica	0,000973	0,00008
Holanda	0,013101	0,00035
España	0,072010*	0,00103**
Italia	0,003190	0,00163
R.F. Alemania	0,003143	0,00015
Reino Unido ***	0,034817	0,00139
Francia	0,017379	0,00138

* Sólo el período 1980-85.

** Sólo el período 1983-85.

*** Dado que no disponen de datos desagregados del *South-East* para los años 81 y 82 hemos supuesto que los porcentajes de renta y población del *Greater London* dentro de la región se mantenían en la misma línea que los años anteriores.

Fuente: Esteban, J.M., «Las desigualdades interregionales de renta en España y en Europa: equidad, solidaridad y financiación autonómica», en *Economía y Sociedad*, nº 5, marzo 1991, p.67.

Tabla 16 - Datos básicos del SSA (Salario Social Autónomo) de seis CC.AA.

Comunidad Autónoma	Denominación	Renta Mínima Garantizada (pts./mes)	Incremento RMG/persona dependiente (pts./mes)	Antigüedad vecindad o empadronamiento
País Vasco	Ingreso Mínimo de Inserción	30.000	1º: 0,3 IMI 2º, 3º y 4º: 0,2 IMI 5º y más: 0,1 IMI	3 años
Navarra	Renta Básica para las Familias Navarras	33.000	5.000 (persona) Límite máximo: SMI	10 años
Andalucía	Ingreso Mínimo de Solidaridad	0,62 SMI	0,08 SMI	Desde 1-6-1989
Cantabria	Ayuda a la Necesidad Familiar	30.000	5.000 (persona) Límite máximo: SMI	5 años
Cataluña	Renta Mínima de Reinserción 2º y 3º: 4.000 4º y más: 3.000	33.000	1º: 5.000	3 años
Madrid	Ingreso Madrileño de Integración	33.000	1º: 8.000 2º: 5.000 3º y más: 4.000	1 año

Fuente: Melguizo Sánchez, A., «Salario Social y Hacienda Pública en el Estado de las Autonomías», *Economía y Sociedad*, nº 4, 1990, p. 106. (de acuerdo con las normas legales reguladoras del SSA en cada Comunidad Autónoma).

Tabla 17 - Indicadores Regionales de I+D. 1988

	% Patentes sobre total	% I+D reg./ I+D nacional	I+D Empresas (mils. pts.)	I+D S. Público (mils. pts.)	I+D Empresas/ I+D S. Público
Andalucía	5,95	7,5	8.147,1	6.560,7	124,1
Aragón	2,9	2,4	2.683,5	2.026,8	132,4
P. Asturias	0,86	1,5	1.963,8	961,3	204,2
Baleares	0,81	0,3	200,5	147,8	135,6
Canarias	0,77	0,9	45,6	1.073,3	4,2
Cantabria	0,68	0,9	932,5	542,8	171,8
C. La Mancha	1	0,8	1.515,5	389,8	388,7
C. León	2,09	4,0	7.316,1	726,0	100,7
Cataluña	37,7	19,3	40.501,4	5.831,3	694,5
Extremadura	0,59	0,8	457,4	1.023,0	44,7
Galicia	1,63	2,1	1.953,3	2.085,1	93,6
Madrid	21,95	41,9	67.470,8	40.968,1	164,6
Murcia	1,13	1,3	1.191,4	1.455,2	81,8
Navarra	3,09	0,8	2.112,0	197,7	1.067,8
País Vasco	8,04	8,5	20.632,5	723,0	2.853,5
La Rioja	0,59	0,1	237,4	116,5	203,7
C. Valencia	10,1	4,3	6.008,4	1.856,2	323,6
Total	100,0	100,0	163.370,0	66.684,6	Media 244,9

Fuente: Acosta Seró, M. y Coronado Guerrero, D. «Distribución Espacial y Políticas Regionales de I+D», *Política Científica*, nº 31, 1992, pp. 56-59.

Tabla 19 - Indicadores de distribución de recursos económico-sociales entre Madrid y el resto de CC.AA.

	Población: tasa de crecimiento anual medio				Densidad de población			Personas con est. superiores/10.000 hab.			Médicos/10.000 hab.			PIB per cápita			Autovías y autop. 1991
	1975-81	1981-86	1986-91	1975-91	1975	1991	% Crec.	1981	1991	% crec.	1981	1991	% crec.	1975	1989	% crec.	
Madrid	15,94	3,95	6,87	13,59	532,76	618,83	16	351,77	536,94	52,64	35,57	51,77	45,5	202.885	1.487.966	733	121
Andalucía	9,53	10,54	4,39	11,97	69,71	79,53	14	179,53	274,76	53,05	22,31	35,56	59,4	103.900	746.117	718	128
Aragón	4,61	-2,13	0,76	1,89	24,44	24,95	2	236,97	369,28	55,83	35,44	52,54	48,3	145.964	1.108.700	760	299
Asturias	5,85	-3,10	-3,31	0,28	103,23	103,54	0	233,05	328,71	41,05	24,27	42,69	75,9	143.337	943.355	658	70
Baleares	7,28	7,48	8,12	11,05	125,23	141,43	13	144,15	198,98	38,03	23,49	35,09	49,4	163.844	1.340.158	818	56
Canarias	-1,85	13,93	3,70	7,00	190,96	206,27	8	217,89	324,20	48,80	19,16	31,89	66,4	115.925	966.838	834	133
Cantabria	8,95	3,68	1,78	7,36	91,79	99,53	8	201,33	296,45	47,24	26,04	41,71	60,2	151.852	1.090.598	718	83
Cast. y León	4,35	-0,06	-2,84	1,05	26,72	27,03	1	244,56	365,27	49,36	28,42	40,71	43,3	125.361	925.588	738	338
Cast.-La Mancha	2,36	3,26	-2,07	1,83	20,52	20,93	2	138,24	229,30	65,87	19,51	29,48	51,1	109.079	807.560	740	282
Cataluña	9,76	0,74	2,69	6,88	175,93	189,77	10	212,53	321,78	51,41	27,12	40,75	50,3	187.412	1.357.795	724	154
C. Valenciana	12,48	4,65	6,56	11,89	145,19	165,51	14	182,23	284,51	56,12	25,08	36,93	47,2	146.495	1.084.661	740	12
Extremadura	1,11	3,99	-4,57	0,34	25,43	25,52	0	149,21	233,12	56,24	17,52	30,47	73,9	87.280	643.616	737	66
Galicia	9,06	2,30	-8,09	2,31	90,48	92,81	3	156,63	279,13	74,38	18,83	33,06	75,5	108.791	867.773	798	84
Murcia	14,29	10,46	7,57	15,95	77,49	92,39	19	178,00	267,66	50,37	22,07	33,46	51,6	113.482	850.785	750	308
Navarra	9,79	2,69	1,30	7,16	46,06	49,83	8	231,05	366,14	58,47	30,79	50,08	62,7	162.959	1.180.980	725	178
País Vasco	6,85	-0,55	-3,02	2,11	283,11	289,77	2	255,61	397,38	55,46	25,94	41,38	63,3	199.480	1.187.644	595	490
La Rioja	10,52	4,41	2,61	8,92	47,44	52,33	10	187,64	296,92	58,24	26,70	39,01	46,1	149.537	1.126.594	753	153
España	8,90	4,17	2,03	7,67	70,55	76,77	9	215,45	333,09	54,60	25,64	39,44	53,8	146.001	1.065.572	730	154

Fuente: INE, excepto para el PIB per cápita que procede del BBV y para el indicador de autopistas y autovías que procede del Anuario del MOPT.

Tabla 20 - Los 15 años de experiencia autonómica y la evolución de la distribución regional de recursos económicos*

	Comunidades centrales 5 Comunidades **	Comunidades periféricas 12 Comunidades
Población 1975	13.040.478	22.569.832
Población 1991	14.339.817	24.408.547
% Crec. pob. 1975-1991	10	8
Tasa anual cr. pob. 1975-1991	8,16	5,9
Tasa 1975-1981	9,92	6,77
Tasa 1981-1986	2,86	4,33
Tasa 1986-1991	3,19	0,5
Densidad de población 1975	232,6	76
Densidad de población 1991	258	84
% Crec. de dens. pob. (1975-1991)	11	11
Pers. con est. super/10.000 hab. (1981)	239	192
Pers. con est. super/10.000 hab. (1991)	364	295
% Cre. pers. est. super (1981-1991)	52	54
Médicos/10.000 hab. (1981)	34,08	23,75
Médicos/10.000 hab. (1991)	43,8	37,33
% Crec. médicos (1981-1991)	29	57
PIB <i>per cápita</i> 1975 (pts.)	183.316	125.084
PIB <i>per cápita</i> 1991 (pts.)	1.298.687	651.936
% Crec. PIB <i>per cápita</i> (1975-1991)	708	681
Km/1.000.000 hab. de autop. y autop. en 1991	180,4	178,2

* Todos los datos son medias regionales.

** Las cinco Comunidades centrales son Madrid, País Vasco, Cataluña, Baleares y Navarra.

Fuente: INE