

CASTILLA-LEON: AUTONOMIA Y DESARROLLO

Por José Luis González García

7/8912

Se están poniendo en funcionamiento instrumentos que pueden ser decisivos para encuadrar la autonomía castellano-leonesa en una estrategia de desarrollo regional. Vamos a hacer un comentario de actualidad sobre ellos.

ESTATUTO DE AUTONOMIA

El pasado 27 de junio de 1981 la Asamblea de Parlamentarios y Diputados Provinciales de Castilla-León aprobó el Proyecto de Estatuto de Autonomía que, precisamente en el momento en que se escriben estas líneas (primeros de diciembre) está siendo estudiado por la Comisión Constitucional de las Cortes.

Dicho Proyecto de Estatuto responde, por razones obvias, a las propuestas de UCD, partido mayoritario en la región, tal como puede comprobarse de su comparación con el proyecto del citado partido dado a conocer con anterioridad.

Desde el punto de vista de los objetivos de este comentario, resultan especialmente interesantes los contenidos de los Títulos Segundo y Tercero: Competencias de la Comunidad y Economía y Hacienda, respectivamente.

El Proyecto, que cuenta con la ventaja (o el inconveniente) de tener antecedentes en los de otras Comunidades Autónomas, incurre en parecidos problemas que éstos, razón por la que le serán aplicados los llamados "Acuerdos Autonómicos 1981" incluida la Ley Orgánica de Armonización de los Procesos Autonómicos (LOAPA).

En el Título Segundo, en relación con las competencias de la Comunidad, continúa la confusión propiciada por el Título VIII de la Constitución, al distinguir entre competencia legislativa y competencias de desarrollo normativo y de ejecución, incluyendo entre estas últimas (desarrollo y ejecución de la legislación del Estado) materias que figuran en el artículo 149 de la Constitución sobre materias de competencia "exclusiva" del Estado, por ejemplo, régimen minero y energético (artículo 23, 4.º del Proyecto, artículo 149, 25.º de la Constitución).

El artículo 24 del Proyecto, bajo la denominación de "Otras competencias y atribuciones", reclama por si acaso, lo previsto en el artículo 150, 1 y 2 de la Constitución sobre potestades y facultades que pudieran ser atribuidas a "todas o alguna de las Comunidades Autónomas".

Mayor atención merece, por lo insólito, un aspecto del Título Tercero: Economía y Hacienda.

En general, este Título responde perfectamente a lo establecido por la Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas (LOFCA). No así el artículo 26, apartado 2.º en el que de forma imprevista se establece la creación de un Fondo de Compensación Regional.

El proyecto de UCD del que, como decíamos, procede el aprobado por la Asamblea de Parlamentarios y Diputados Provinciales, se limitaba en el mencionado artículo 26, apartado 2.º a transcribir el artículo 16, apartado 2.º de la LOFCA (con la única alteración de la expresión final “de los mismos” sintácticamente incorrecta por “de la Comunidad”).

El Proyecto aprobado ha sustituido el texto por el siguiente:

“Con objeto de asegurar el equilibrio económico dentro del territorio de la Comunidad y la realización interna del principio de solidaridad, se constituirá un Fondo de Compensación Regional, cuyos recursos serán distribuidos por las Cortes de Castilla y León entre los territorios menos desarrollados comparativamente, con destino a gastos de inversión en los términos previstos en el artículo 16, apartado 2, de la Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas.

Las Cortes de Castilla y León regularán mediante ley los criterios de distribución y las dotaciones del Fondo, entre las cuales figurarán necesariamente las aportaciones del Fondo de Compensación Interterritorial a que se refiere el artículo 158, apartado 2, de la Constitución.”

La modificación introducida a última hora resulta sorprendente. Primero porque no tiene precedentes en ningún otro Estatuto o Proyecto de Estatuto, y segundo porque vulnera claramente la LOFCA.

Es cierto que el artículo 2, apartado 2 de la LOFCA dice: “Cada Comunidad Autónoma está obligada a velar por su propio equilibrio territorial y por la realización interna del principio de solidaridad”. Este mandato parece haber servido de justificación para el texto comentado dadas las coincidencias de redacción.

La Comunidad Autónoma Castellano-Leonesa puede, de acuerdo con este mandato, crear los instrumentos que estime oportuno, si se hace con cargo a los recursos que pueda obtener ejerciendo su autonomía financiera (impuestos propios, p. e.), pero lo que no puede es crear un Fondo de Compensación Regional dotado con las aportaciones del FCI, que tiene establecidos los mecanismos de distribución en el artículo 16, apartado 3 de la LOFCA: “...de común acuerdo determinarán... los proyectos en que se materializan las inversiones realizadas con cargo al FCI”.

Esto es más cierto después de la firma de los llamados “Acuerdos Autonómicos” el 31 de julio y que se estaban gestando el 27 de junio, fecha de aprobación del Proyecto de Estatuto.

En efecto, el Proyecto de Ley del Fondo de Compensación Interterritorial establece en su artículo 6 (destino del Fondo: “El Fondo de Compensación Interterritorial se destinará a gastos de inversión real que coadyuven a disminuir las diferencias territoriales de renta y riqueza dentro de cada Comunidad Autónoma...”; artículo 7, apartado 1: “Los proyectos de inversión que deban financiarse con cargo al Fondo de Compensación Interterritorial se decidirán, de común acuerdo, por la Comunidad Autónoma y la Administración Central del Estado...”; artículo 8, 1: “Vendrán obligadas a elaborar un programa de desarrollo regional aquellas Comunidades Autónomas cuya dotación con cargo al Fondo de Compensación Interterritorial resulte igual o superior al 8 por 100 de la cuantía total de éste”; 2: “El Gobierno, consultado el Consejo de Política Fiscal y Financiera, aprobará la metodología común de los programas de desarrollo regional”.

Es decir, el Anteproyecto de Ley del Fondo de Compensación Interterritorial concreta la “regla de común acuerdo” del artículo 16,3 de la LOFCA.

Lo que no parece tener sentido, y no lo tenía ya con la LOFCA en vigor es que un Fondo de Compensación Regional financiado con los recursos del FCI, pueda funcionar de forma que “las Cortes de Castilla y León regularán mediante ley los criterios de distribución y las dotaciones del Fondo”.

EL FONDO DE COMPENSACION INTERTERRITORIAL

El Gobierno y el PSOE, al negociar el reparto del FCI, dentro de los "Acuerdos Autonómicos" se vieron en la tesitura de ajustarse literalmente a lo que establecía al respecto la LOFCA o tratar de "forzar" la literalidad de la Ley respetando su espíritu, de forma que la distribución de los recursos del Fondo fuera menos regresiva, en opinión de los que elaboraron el llamado "Segundo Informe Enterría".

En ese y en muchos aspectos los "Acuerdos Autonómicos" y el Proyecto de Ley del Fondo de Compensación Interterritorial someten a revisión a la LOFCA hasta el punto de que algunos hablan de una LOFCA bis.

En efecto, en base a que la LOFCA dice que el Fondo se distribuirá entre los territorios menos desarrollados y no dice entre las Comunidades menos desarrolladas, se establece su distribución entre todas las Comunidades Autónomas, ya que se supone que incluso dentro de las más desarrolladas existen territorios (provincias y comarcas) menos desarrollados que otros.

La regla del común acuerdo que, como hemos visto anteriormente, sirve para la selección de los proyectos a financiar en la LOFCA, se sustituye por la "programación regional del desarrollo", pudiendo resultar éste curiosamente más centralista, incurriendo para evitarlo en las dos listas de proyectos, Administración Central, Comunidad Autónoma, y en los programas regionales hechos conjuntamente dentro de una metodología común en el caso de las Comunidades que obtengan una mayor participación en el Fondo.

El Fondo se dotará de un porcentaje no inferior al 30 % de la inversión *nueva*, y los criterios de distribución, aunque se respetan, se matizan y se ponderan, con objeto, según los autores del Informe, de que las regiones más pobres reciban más que lo que obtendrían sin dichas correcciones.

En cumplimiento de los repetidos Acuerdos Autonómicos, el Consejo de Ministros propuso el 20 de agosto los criterios de distribución del FCI, siendo aprobados por el Pleno del Consejo de Política Fiscal y Financiera el 16 de **setiembre**, con lo cual el Consejo de Ministros aprobó el Proyecto de Ley del Fondo, que aún ha de pasar los trámites parlamentarios.

Fijada la base de cálculo por el artículo 3 del Proyecto de Ley del Fondo (no computándose los gastos de inversión destinados a conservación, mejora y sustitución del capital afecto a la prestación de servicios públicos, ni los gastos de defensa), y siendo el porcentaje a aplicar no inferior al 30 % (artículo 2, apartado 2), se establece para el quinquenio 1982-86 en el 40 % (disposición transitoria segunda) y se dan los criterios de distribución y las definiciones de las variables (arts. 4 y 5).

De acuerdo con estos criterios, los 180.000 millones de pesetas que formarán el Fondo para 1982, quedarían repartidos de la siguiente forma: (Cuadro n.º 1).

Como puede comprobarse la región que recibirá mayor cantidad por persona es Extremadura (15.782,28 pts.), y la que obtendrá una mayor cantidad global será Andalucía (47.996 millones de pesetas). La región Castellano-Leonesa recibirá una cantidad global de 16.986 millones de pesetas, (el 9,44 % del Fondo), que suponen 6.814,55 pts. por persona.

Extremadura recibe una cantidad por persona tan alta en base principalmente a su baja renta "per cápita" (149.010 pts.), la más baja, a un saldo migratorio (14.022), el mayor en términos relativos respecto a la población, y a una tasa de paro 15,42 %) la segunda mayor de España después de Andalucía.

Andalucía, por su parte, debe su gran participación global en el Fondo a su población (16,90 % del total nacional), a su saldo migratorio (42.617), el más alto, y a su tasa de paro (16,60 %), la más alta también.

CUADRO N.º 1

REPARTO DEL FONDO DE COMPENSACION INTERTERRITORIAL
(1982)

	%	Millones	Ptas. por persona
Madrid	5,49	9.879,48	2.235,12
Cataluña	7,41	13.339,30	2.304,39
Vascongadas	3,17	5.708,66	2.696,81
Cantabria	0,84	1.506,14	3.053,32
Baleares	1,05	1.885,71	2.892,84
Aragón	2,49	4.474,42	3.820,87
Navarra	0,86	1.555,02	3.202,02
Rioja	0,42	748,58	3.115,86
Valencia	6,49	11.677,63	3.345,09
Murcia	2,15	3.865,28	4.329,67
Asturias	2,61	4.690,24	4.237,47
Castilla - La Mancha	6,64	11.954,57	7.444,94
Castilla - León	9,44	16.986,03	6.814,55
Galicia	9,79	17.618,89	6.539,34
Andalucía	26,66	47.996,68	7.827,64
Canarias	5,43	9.774,43	6.706,66
Extremadura	9,08	16.338,95	15.782,28
TOTAL	100,00	180.000,00	4.962,06

FUENTE: Acuerdos Autonómicos 1981. Simulaciones utilizadas en la negociación del FCI.

Por su parte, en Castilla-León destacan por su repercusión en la cantidad atribuida, el saldo migratorio (17.853) y la superficie (94.147 Km.²), la región más extensa de España. La tasa de paro no proporciona ninguna cantidad a nuestra región por ser menor que la media nacional (7,86 % en C-L).

El reparto del Fondo, después de hechas las "precisiones" del Proyecto del FCI, supone, como decíamos anteriormente, que algunas regiones recibirán una mayor cantidad que si se aplicaran exactamente los criterios que figuran en la LOFCA, en ese sentido se aseguraba por los que elaboraron el Segundo Informe Enterría que la distribución sería menos regresiva. No es el caso de Extremadura que disminuye de 18.508 pts. por persona a 15.782, pero sí el caso de Andalucía (antes 2.423 pesetas, ahora 7.827), Galicia (4.013 frente a 6.539), Castilla-León (5.779, 6.814), Valencia ligeramente, y también, curiosamente, Madrid y Cataluña (1).

Se ha señalado, sin que tenga por qué parecer necesariamente malintencionado el comentario, que son precisamente Andalucía y Galicia las dos regiones que más han ganado con el cambio, precisamente las dos regiones que tenían pendientes confrontaciones electorales inmediatas.

El Proyecto de Ley del FCI pondera y matiza los criterios establecidos por la LOFCA, como hemos señalado anteriormente, así que cualquier consideración crítica debe arrancar de lo que ésta señala.

El artículo 158, apartado 2.º de la Constitución dice: "Con el fin de corregir desequilibrios

(1) Diario *El País*, 17-9-81, sobre simulaciones empleadas en la negociación de los pactos autonómicos.

económicos interterritoriales y hacer efectivo el principio de solidaridad se constituirá un Fondo de Compensación con destino a gastos de inversión, cuyos recursos serán distribuidos por las Cortes Generales entre las Comunidades Autónomas y provincias, en su caso". En principio se pensó que el Fondo, financiado no se sabía muy bien si por las Comunidades ricas o por el Estado, iría dirigido solamente a las regiones más deprimidas. Algunos creyeron ver en él la compensación de las regiones ricas a las pobres por los aportes de valor que éstas hicieron a aquéllas durante los años del llamado "modelo de crecimiento español de los años 60". Desde las regiones ricas se trataba de demostrar que un Fondo como compensación de "agravios" no tenía sentido y que un Fondo que tratara de eliminar las desigualdades regionales en plena crisis era antieconómico. Estos eran momentos más de política sectorial, de apoyo a los sectores en crisis, que de política regional. Aplicar recursos escasos en estas condiciones a inversiones en zonas muy a menudo desertizadas atentaba a la lógica económica, cuando en las regiones "ricas" sectores enteros que proporcionaban multitud de puestos de trabajo estaban necesitados de esos recursos. En todo caso la financiación del Fondo debía corresponder al Estado y el reparto debería hacerse a *todas* las Comunidades Autónomas, entrando en disquisiciones sobre la expresión "en su caso" con coma o sin ella en la lectura del mencionado artículo 158,2 de la Constitución.

La LOFCA, en su artículo 16, apartado 1.º, propició la salida dada en los Acuerdos Autonómicos, según la cual el Fondo se repartiría entre todas las Comunidades Autónomas, porque después del párrafo: "Dicho Fondo se distribuirá por las Cortes Generales entre Comunidades Autónomas, provincias que no formen parte de ninguna Comunidad Autónoma y territorios no integrados en la organización provincial", añade otro en el que dice: "El Fondo se destinará a gastos de inversión en los territorios comparativamente menos desarrollados y se distribuirá de acuerdo con los siguientes criterios". Territorios menos desarrollados, como ya señalábamos anteriormente, puede haberlos en todas las Comunidades Autónomas.

En cuanto a los criterios tenemos que decir lo siguiente:

Si se hace hincapié en el primer mandato del artículo 158, 2 de la Constitución (corregir desequilibrios económicos interterritoriales), deberían hacerse buscando criterios que marcaran diferencias de carácter estructural, no coyuntural, como parece avalar también la referencia en exclusiva a gastos de inversión. En esta línea, "no acabamos de entender cómo la LOFCA incluye el coeficiente de paro" (2).

Efectivamente, ante el fenómeno del paro existen ya diversos mecanismos: transferencias del Estado, apoyo a sectores en crisis y financiación de empresas públicas con déficit con objeto de defender los puestos de trabajo, política de reconversión industrial, etc.

Por otro lado usar como criterio la tasa de paro penaliza claramente a las regiones de minifundismo agrario (Castilla-L León tiene una tasa de paro del 7,86 % según el INE en 1979-80, y un 35 % de los empleos en la agricultura, según el Banco de Bilbao, 1977), Galicia, por ejemplo aparece con un tasa de paro del 4,34 % y el porcentaje de empleos en la agricultura ronda el 50 %. Los agricultores, pequeños propietarios, además de "colaborar" en la política antiinflacionista sufriendo el control de los precios agrarios no figuran en las estadísticas de paro, aunque su situación sea peor que la de los trabajadores industriales parados. Sin embargo, en una región como Extremadura que, como hemos dicho, obtiene la mayor cantidad por persona, entre otros factores debido a su alta tasa de paro, la distribución sectorial del paro indica que una parte importante de él procede de la agricul-

(2) Gimeno, Juan A. y Huerta, Jesús R.—El nuevo Estatuto fiscal español. Reforma fiscal y financiación de las Autonomías. H. Blume Ediciones, pág. 314.

Estados miembros, y otro tipo de intervenciones (modernización de explotaciones agrícolas, cese de actividades, agricultura de montaña dentro de planes de desarrollo.

—Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER): es un instrumento específico de la política regional de la C.E.E. Se destina a corregir desequilibrios regionales consecuencia del predominio agrícola, mutaciones industriales, subempleo estructural. Los Programas de Desarrollo Regional son obligatorios para las regiones beneficiarias del FEDER. “Las mismas regiones concentran la actividad del BEI y del FEDER... aunque el FEDER se concentra de forma más exclusiva en las regiones que responden al concepto más clásico de subdesarrollo... Existen coincidencias importantes entre el BEI y el FEDER especialmente en lo que se refiere a la distribución sectorial entre inversiones en infraestructuras y actividades productivas, infraestructuras 67 % FEDER, 86 % BEI”. (6).

—Nuevo Instrumento Comunitario de Empréstitos/préstamos (NIC): llamado instrumento “Ortoli”, pretende obtener recursos en los mercados de capitales y destinarlos a sectores claves. Trata de propiciar la creación de sectores claves que permitan una convergencia e integración creciente entre las políticas económicas de los Estados.

Como se ve la elaboración de los Planes Regionales es condición indispensable para acceder al FEDER y es criterio usual de selección en el BEI.

La CEE tiene recomendada una metodología para la elaboración de estos Planes que “se ha utilizado en el primer periodo de programación y se ha reiterado para el nuevo periodo 1981-85. Tanto los programas ya efectuados como los que se están preparando en la actualidad pueden proporcionar abundantes lecciones a los programas españoles, máxime si el último año de éstos (1984) coincide con la posibilidad de acceder ya al FEDER”. (7).

CANON ELECTRICO

La Ley 7/1981 de 25 de marzo (BOE 28-4-81) reguló el canon sobre la producción de energía eléctrica del que se venía tratando de forma polémica desde hacía ya tiempo.

Sobre el canon, sus efectos y sus alternativas ya nos hemos pronunciado con anterioridad (Semanao *Ceranda*, n.º 37), por lo que ahora nos limitaremos a comentar su puesta en vigor y a la consideración de los recursos que van a recibir las Haciendas de las provincias.

El valor del canon, dado por el Ministerio de Industria el 28 de junio de 1981 (BOE 6-7-81) quedó en 0,17 pts. Kw., resultando de aplicar el tipo impositivo 5 % al precio medio nacional del kilovatio/hora fijado en 3,48 pts./Kw.

El importe obtenido se distribuye en función de la potencia de las instalaciones de generación eléctrica de carbón, hidráulicas o de energía nuclear autorizadas en cada provincia. Los ingresos obtenidos son administrados y gestionados por los respectivos Organismos de las Corporaciones Provinciales, según un Reglamento elaborado por las Direcciones Generales de Tributos (Hacienda) y Energía (Industria), “y se aplicarán preferentemente en beneficio del desarrollo y mantenimiento de la infraestructura de las zonas directamente afectadas por la implantación de instalaciones de generación eléctrica de carbón, hidráulicas o de energía nuclear” (art. 7 de la Ley reguladora).

La cantidad recaudada por este concepto fue muy baja durante el segundo trimestre del año, como consecuencia de que a la entrada en vigor del canon (20 días después de su publicación en

(6) *Ibid.* pág. 16.

(7) Sáenz de Buruaga, Gonzalo. Los Programas Regionales en el contexto autonómico español y ante la CEE. Ponencia a la VI Reunión de Estudios Regionales. Valencia. 1980, pág. 29.

el BOE) hubo que añadir su paso por la Junta Superior de Precios y por la Comisión Delegada del Gobierno para Asuntos Económicos.

El importe del canon para el segundo y tercer trimestre de 1981 se obtiene, tras un complejo cálculo, multiplicando la potencia instalada en cada provincia por 500, resultando una cifra en pesetas (8).

En la región Castellano-Leonesa las provincias que reciben una cantidad mayor son León, Zamora, Salamanca y Burgos, esta última fundamentalmente por la central nuclear de Santa María de Garoña.

En el cuadro siguiente se puede ver la potencia instalada por provincias dentro de nuestra región, teniendo en cuenta además las centrales en proyecto. (Cuadro n.º 2).

Si se aplica el cálculo del importe citado (500 por potencia instalada) se obtienen las cantidades que corresponden a cada provincia y las que podrían obtener a precios actuales cuando en los próximos años se incluyan las centrales actualmente en proyecto. Esto da una cantidad mínima que deberá ser corregida al alza, que permite apreciar que en algunos casos, como ocurre con la provincia de León el canon va a representar una fuente de ingresos muy importante para las Diputaciones Provinciales.

La ambigüedad del citado artículo séptimo de la Ley reguladora sobre la aplicación de los ingresos, permite pensar en una amplia capacidad de maniobra para las Corporaciones, que bien pudiera derivar en conflictos, si se tienen en cuenta las distintas interpretaciones que se pueden dar

CUADRO N.º 2
POTENCIA ELECTRICA INSTALADA EN CASTILLA-LEON (Mw)

	Térmica	Hidráulica	Total	Centrales térmicas en proyecto	Total incluidos proyectos
Avila	—	69	69	—	69
Burgos	460	34	494	—	494
León	882	272	1.154	1.400	2.554
Palencia	148	46	294	350	544
Salamanca	—	1.840	1.840	—	1.840
Segovia	—	10	10	—	10
Soria	—	13	13	—	13
Valladolid	—	7	7	—	7
Zamora	—	636	636	—	636
	1.390	2.927	4.317	1.750	6.067

Nota: La central nuclear de Sayago (Zamora), 1.070 Mw. tiene autorización provisional en espera de la autorización definitiva.

Fuentes: Térmica: Ministerio de Industria y Energía, enero, 1981.

Hidroeléctrica: M.O.P.U. 1979.

Elaboración a partir de los datos aportados por: Manuel M.ª Urueña Cuadrado. Los recursos energéticos en Castilla-León. Ponencia presentada a las Jornadas sobre Ordenación del Territorio y Desarrollo Regional de Castilla-León. León, mayo 1981.

(8) El País, 1-12-81.

al texto legal, por ejemplo cuando se habla de "zonas directamente afectadas por la implantación de las instalaciones".

De todas formas, el mayor problema sigue siendo la propia calificación del canon. "No se sabe si el canon es un estímulo a la implantación de determinados tipos de centrales generadoras, una indemnización por las servidumbres creadas por las infraestructuras eléctricas, o una medida de política regional sucedánea de una discriminación tarifaria" (9).

Lo que está claro es que se trata de una fuente de ingresos para las haciendas de las provincias que llega sin ninguna planificación previa.

(9) EYSER. Estudio de reconocimiento territorial de Castilla-León. 1981. Avance, pág. 275.