Las Comunidades Autónomas ante la adhesión de España a la Comunidad Europea (23 julio 1984)

Leyenda: Ensayo del 23 de julio de 1984 de Francesc Granell, Catedrático de Organización Económica Internacional y Director General de Promoción Comercial de la Generalitat de Cataluña, sobre las Comunidades Autónomas ante la adhesión de España a la Comunidad Europea.

Las Comunidades Autónomas están llevando a cabo una acción comunitaria para estudiar las implicaciones de la adhesión española a la Comunidad Económica Europea (CEE). A lo largo de este ensayo, se analiza el proceso autonómico en el marco del ingreso a la CEE, la acción comunitaria de las autonomías en dicho proceso y, posteriormente, la ejecución de la normativa comunitaria y la financiación de las autonomías en una España ya integrada en la Comunidad.

Fuente: Secretaría de Estado para la Unión Europea, Madrid, 1016.1.III. ESP POL Reg, 4m, 23.07.1984.

Copyright: (c) Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación de España

URL:
http://www.cvce.eu/obj/las_comunidades_autonomas_ante_la_adhesion_de_espana_a_la_comunidad_europea_23_julio_1984-es-c5498152-4987-46a4-935f-141729278394.html

Publication date: 20/02/2014

www.cvce.eu

1016.1. III ESP
Pol. Reg.
4 m

LAS COMUNIDADES AUTONOMAS ANTE LA ADHESION DE ESPAÑA A LA COMUNIDAD EUROPEA

FRANCESC GRANELL

Catedrático de Organización Económica Internacional, Director General de Promoción Comercial de la Generalitat de Cataluña y Presidente del Grupo España de la Asociación de Ex-Stagiaires de las Comunidades Europeas.

SANTANDER, UNIVERSIDAD INTERNACIONAL MENENDEZ Y PELAYO,
23 julio 1984.

I N D I C E

Página

I. INTRODUCCION 3

II. LOS PROCESOS AUTONOMICO Y DE INGRESO A LA COMUNIDAD EUROPEA 3

1. El proceso autonómico. 3

2. El proceso de incorporación a la C.E.E. 6

III. LA ACCION COMUNITARIA DE LAS AUTONOMIAS EN EL PROCESO DE INGRESO A LA COMUNIDAD EUROPEA 8

1. Los estudios sobre dimensiones regionales del ingreso a la Comunidad. 10

2. Los cursos, Seminarios y becas. 12

3. La información sobre temas comunitarios. 14

4. El seguimiento de las negociaciones de adhesión. 15

5. Los contactos políticos internacionales de las Comunidades Autónomas. 16

6. Las unidades administrativas creadas en las Autonomías para los temas comunitarios. 18

IV. LA ACCION COMUNITARIA DE LAS AUTONOMIAS EN LA ESPAÑA INTEGRADA EN LA COMUNIDAD EUROPEA 20

1. La futura ejecución de la normativa comunitaria por las Comunidades Autónomas. 21

2. El futuro de la financiación de las Autonomías. 26

3. Las políticas comunitarias con efecto regional y su aprovechamiento por las Comunidades Autónomas Españolas. 31

V. RESUMEN Y CONCLUSIONES 42

VI. NOTAS BIBLIOGRAFICAS 43

I. INTRODUCCION

Si, como se ha dicho (1), el proceso autonómico supone la radical transformación del Modelo de Estado en el que ha vivido la sociedad española durante cerca de dos centurias -con lo que todo esto está llevando de controversias (2)- el proceso de incorporación a la Comunidad Europea que ha quedado encauzado hacía su recta final tras la reunión del Consejo Europeo celebrado en Fontainebleau en junio de 1984 va a suponer -en el otro platillo de la balanza- el paso final para salir del aislamiento relativo en el que ha venido viviendo España respecto a sus vecinos europeos.

Ambos procesos van a suponer un impacto cierto sobre el modelo de sociedad española hasta hace poco vigente: el estado uniforme y relativamente autárquico. Es a algunos de los aspectos de este impacto a los que vamos a pasar revista aquí.

II. LOS PROCESOS AUTONOMICO Y DE INGRESO A LA COMUNIDAD EUROPEA

1. El proceso autonómico.

El proceso autonómico ha ido configurándose con una fase inicial de preautonomías iniciada ya antes de la aprobación de la Constitución con la Preautonomía de Cataluña por R.D.L. 41/1977 de 29 de septiembre; por la aparición de los diferentes Estatutos en que cuaja el desarrollo del art. 2 y el título VIII de la Constitución: Euskadi (L.O. 3/1979 de 18 de diciembre), Cataluña (L.O. 4/1979 de 18 de diciembre), Galicia (L.O. 1/1981 de 6 de abril), Andalucía (L.O. 6/1981 de 30 de diciembre), Asturias (L.O. 7/1981 de 30 de diciembre), Rioja (L.O. 3/1982 de 9 de junio),

./.

Murcia (L.O. 4/1982 de 9 de junio), Comunidad Valenciana (L.O. 5/1982 de 1 de julio), Aragón (L.O. 8/1982 de 10 de agosto), Castilla-La Mancha (L.O. 9/1982 de 10 de agosto), Canarias (L.O. 10/1982 de 10 de agosto), Navarra (L.O. 13/1982 de 10 de agosto), Extremadura (L.O. 1/1983 de 25 de febrero), Baleares (L.O. 2/1983 de 25 de febrero), Madrid (L.O. 3/1983 de 25 de febrero) y Castilla-León (L.O. 4/1983 de 25 de febrero); por la constitución de las instituciones de autogobierno de cada comunidad y por los traspasos de competencias a las comunidades autónomas de acuerdo con los resultados de las sesiones de las Comisiones Mixtas de Transferencias de competencias y de Valoraciones creadas al efecto.

Tras una serie de forcejeos sobre la autonomía de las comunidades históricas y no históricas y del intento homogeneizador de la Ley Orgánica de Armonización del Proceso Autónomico (LOAPA) frustado parcialmente por el Tribunal Constitucional en su sentencia de 10 de agosto de 1983, el proceso autonómico ha entrado en una fase de cristalización definitiva en que falta aún que numerosas comunidades autonómicas asuman los techos competenciales definidos por la Constitución y los Estatutos respectivos y en que está sólo parcialmente resuelto el tema de la financiación de las Comunidades Autónomas para poder dar a éstas un contenido de autogobierno y de solvencia adecuados.

Las Comunidades Autónomas creadas al amparo de la Constitución de 1973 son diferentes entre sí tanto por su peso económico global cuanto por la diferencia de su estructura económica y de sus niveles de renta (Ver cuadro), cuanto por los diferentes techos de competencias que tienen asignados, e incluso, y esta es una heterogeneidad importante, -casos de Canarias, Euskadi y Navarra- por el distinto planteamiento con el que está enfocada la financiación de

INDICADORES ECONOMICOS DE LAS COMUNIDADES AUTONOMAS ESPAÑOLAS (1981)

COMUNIDADES AUTONOMAS	SUPERFICIE Km2.	POBLACION RESIDENTE (miles)	POBLACION OCUPADA (miles)	ESTRUCTURA DEL EMPLEO (%)				PIB total (miles millones Pts.)	RENTA PE CAPITA (miles P
				AGRICULTURA Y PESCA	INDUSTRIA	CONSTRUCCION	SERVICIOS		
1. ANDALUCIA	87.268	6.453,8	1.457,2	26,7	16,4	9,6	47,3	2.102,4	286,9
2. ARAGON	47.669	1.198,5	363,8	20,5	26,9	7,8	44,8	552,7	399,8
3. ASTURIAS	10.565	1.131,0	372,9	24,5	30,1	7,0	38,4	498,4	384,2
4. BALEARES	5.014	658,3	222,3	11,7	15,2	11,2	61,9	381,1	508.6
5. CANARIAS	7.273	1.429,0	421,0	19,4	9,2	10,3	61,1	585,9	346,8
6. CANTABRIA	5.289	514,1	166,6	25,0	28,5	6,8	39,7	225,2	425,4
7. CASTILLA-LA MANCHA...	79.226	1.648,7	415,6	29,1	19,8	10,3	40,8	555,4	281,3
8. CASTILLA-LEON	94.147	2.584,2	737,5	30,2	20,8	8,3	40,7	969,4	321,6
9. CATALUÑA	31.930	5.970,3	1.920,7	6,9	36,9	7,6	48,6	3.327,9	502,3
10. EXTREMADURA	41.602	1.064,4	255,2	37,8	11,2	8,6	42,4	291,6	245,0
11. GALICIA	29.434	2.815,0	1.032,8	41,2	15,6	9,5	33,7	994,5	314,0
12. MADRID	7.995	4.702,5	1.366,8	1,6	24,1	7,9	66,4	2.756,3	571,9
13. MURCIA	11.317	958,4	252,0	22,5	23,8	8,7	45,0	361,8	304,5
14. NAVARRA	10.421	509,9	152,1	15,9	37,0	6,6	40,5	244,2	418,7
15. PAIS VASCO	7.261	2.145,5	677,0	7,4	42,9	6,2	43,5	1.050,8	448,6
16. RIOJA (LA)	5.034	254,9	80,4	23,3	32,9	6,6	37,2	121,0	413,4
17. VALENCIA	23.305	3.657,7	1.122,8	14,1	32,1	7,8	46,0	1.679,5	399,7
ESPAÑA	504.750	37.696,2	11.016,7	18,5	25,5	8,3	47,7	16.698,7	397,3

FUENTE: Banco de Bilbao: Renta Nacional de España, 1981 y su distribución provincial.

cvce
www.cvce.eu

2. El proceso de incorporación a la C.E.E.

Comenzando también en 1977 -como el autonómico-, el proceso de incorporación de España a la Comunidad ha podido solamente verse despejado suficientemente cuando la propia Comunidad ha encontrado cauce para empezar a resolver su crisis financiera interna en el Consejo Europeo de Fontainebleau de junio de 1984 y poder hacer así frente a los problemas que -dado su muy intervencionista y costoso sistema de apoyo a la agricultura- va a suponer el próximo ingreso de España y Portugal.

En todo este tiempo y al margen de las fricciones que se han venido produciendo en la aplicación del Acuerdo Comercial Hispano-Comunitario de 1970 -criticado por una parte de la opinión comunitaria como asimétrico en favor de España- se han dado pasos para ir perfilando los períodos de transición y de carencia que deberán contemplarse para la asunción completa del acervo comunitario por parte de España cuando los parlamentos de los países de la Comunidad y de España ratifiquen los textos del tratado de adhesión.

Hasta el mencionado Consejo Europeo de Fontainebleau la Conferencia de Negociación para la adhesión de España a las Comunidades ha llegado a cerrar una serie de capítulos en que se ha dividido el acervo comunitario a efectos de su adopción completa por España en base a los principios de equilibrio, progresividad y reciprocidad (3).

./.

En marzo de 1982 se cerraron los capítulos referidos a Movimiento de Capitales, Aproximación de Legislaciones, Transportes, Cuestiones Económicas y Financieras, Política Regional y Libertad de Establecimiento y Prestación de Servicios.

En junio de 1983 se cerró el capítulo referido a Fiscalidad.

En octubre de 1983 los referidos a Ceuta y Melilla (salvo aspectos agrícolas y pesqueros).

En marzo de 1984 el de cuestiones relativas a la participación en la Comunidad Europea de la Energía Atómica.

En abril de 1984 el capítulo de patentes y una parte del capítulo referido a Relaciones Exteriores (con excepción de los temas EFTA, Iberoamerica y Andorra).

En el momento de la Cumbre de Fontainebleau están ya en fase avanzada de negociación otros tres capítulos: Asuntos Sociales, Unión Aduanera y CECA y en fase solamente inicial otros tres: Canarias (en situación complicada tras la resolución del Parlamento Canario de 1 de diciembre de 1983 sobre la integración a la C.E.E. pero sin participar en la Unión Aduanera Comunitaria manteniendo el puertofranquismo y sin aceptación del IVA y la PAC), Agricultura (en situación compleja por el propio deseo de la Comunidad de remodelar la PAC y por las presiones de los agricultores comunitarios agrupados en el COPA) y Pesca (por la posición intransigente de no aceptación de los derechos pesqueros históricos que hasta ahora ha prevalecido).

./.

Quedan, por otra parte otros tres capítulos que sólo deben resolverse en la fase final de la negociación: participación de España en las Instituciones Comunitarias y en el Sistema Presupuestario de Recursos Propios y regímenes transitorios con Grecia y Portugal.

De acuerdo con las previsiones actualmente existentes España deberá convertirse en miembro de la Comunidad Europea -simultáneamente a Portugal- en 1986 lo cual dota al proceso de incorporación a Europa de un total paralelismo con el proceso autonómico español pues en tal año se empezará la etapa final de afianzamiento de dicho proceso al pasar a establecerse el régimen financiero definitivo tras los seis primeros años de aplicación de los primeros Estatutos.

Como en todos estos años en que el proceso de negociaciones de ingreso a la Comunidad ha ido más lento de lo inicialmente previsto, se ha ido dando tiempo a que las Comunidades Autónomas Españolas fueran alcanzando sus techos competenciales, deberán en el futuro, contemplarse los compromisos de reparto de funciones y competencias Comunidad Europea/Gobierno Central/Comunidades Autónomas de una manera en que, como se ha dicho, asistimos a un proceso de transformación de la función de gobierno del Estado hacía arriba y hacía abajo.

III. LA ACCION COMUNITARIA DE LAS AUTONOMIAS EN EL PROCESO DE INGRESO A LA COMUNIDAD EUROPEA

La aceleración del proceso combinado de transferencia de competencias a las autonomías y la perspectiva cada vez más diáfana de un próximo ingreso de España

./.

en las Comunidades Europeas está sirviendo para que se amplie el deseo de una mayor información sobre la economía europea y sobre las cuestiones políticas, económicas y jurídicas que a dicho nivel se plantean.

Resulta lógico pensar que la progresiva vertebración de los gobiernos de las Comunidades Autónomas vaya dando consistencia a la preocupación que se siente a tal nivel oficial pero hace ya tiempo que las cuestiones de la integración son analizadas desde ópticas regionales o universitarias.

En este sentido han existido acciones llevadas a cabo por las Cámaras de Comercio, fundaciones y centros que deben, forzosamente, y salvando las distancias, ser consideradas.

Veremos, en consecuencia, algunas de estas acciones que se han venido realizando desde las formas más incipientes: realizaciones de estudios o symposiums, acciones de información, etc., hasta la vertebración, en esta última etapa,de auténticas unidades administrativas encargadas, en los gobiernos autonómicos, de las cuestiones comunitarias.

Vamos a ver en este sentido, sucesivamente, 1) los estudios realizados sobre dimensiones regionales del ingreso en la Comunidad, 2) Los cursos, seminarios y becas, 3) La información sobre temas comunitarios, 4) El seguimiento de las negociaciones de adhesión por las autonomías, 5) Los contactos políticos internacionales de las Autonomías y 6) Las unidades administrativas creadas para seguir los temas comunitarios desde la perspectiva autonómica.

./.

1. Los estudios sobre dimensiones regionales del ingreso a la Comunidad.

La tradición sobre la realización de estudios tratando de ver la posición económica de las diferentes zonas del territorio español ante una eventual adhesión a la Comunidad tiene, ya, una cierta tradición que arranca con los estudios pioneros de J.L. Sampedro (4) y de J.R. Lasuén (5) y pasa por ciertos análisis de la Comisaría del Plan de Desarrollo, de algunas Cámaras de Comercio, de otros organismos regionales, del propio gobierno central y, muy recientemente, de los propios gobiernos de las Comunidades Autónomas.

El primer Congreso de Economistas de Cataluña hizo ya una valoración pionera encuadrando a Cataluña en el contexto de las regiones económicas europeas (6) y para Euskadi la preocupación era centrada por una Caja de Ahorros (7).

En este sentido conviene recordar que el Ministerio de Economía y Comercio inició una serie de programas económicos regionales que se vió interrumpido cuando las Comunidades Autónomas empezaron a asumir competencias en este terreno (ver infra). Los de Extremadura (8) y de Castilla-La Mancha (9) fueron los primeros elaborados dentro de tal óptica (10).

En estos últimos tiempos la Junta de Andalucía, la Diputación de Aragón, la Generalitat de Valencia han hecho programas; Galicia, Rioja y Asturias los han empezado y otras comunidades han realizado programas de actuación económica -caso de Cataluña- pero se está muy alejado de haber llegado a una estructura operativa de acuerdo con la mínima base metodológica precisa para acceder a los recursos comunitarios de acción regional (ver infra).

./.

La consideración de los aspectos jurídicos asociados a la coexistencia del fenómeno autonómico y la integración arranca del período reciente en que se empezó a vertebrar el Estado de las Autonomías.

Tal literatura se inicia con los primeros comentarios globales al texto constitucional (11), con la participación de especialistas españoles en reuniones internacionales (12) y con las primeras preocupaciones sobre la incidencia del ingreso en la Comunidad en la estructura competencial (13) generalizandose después numerosos estudios a este respecto ante la preocupación de la Asociación Española de profesores de Derecho Internacional y Relaciones Internacionales por la materia (14).

En la actualidad hay ya análisis económicos y jurídicos referidos a numerosas Comunidades Autónomas españolas.

Canarias ha sido, por su especificidad, la zona más estudiada.Desde el primer estudio efectuado por encargo de la Cámara de Comercio de Las Palmas en 1979 (15) han aparecido uno de la Junta de Canarias (16), otros del Instituto Alemán de Política del Desarrollo (17) y otro de la Fundación Cánovas del Castillo (18), existiendo otros en curso de publicación.

En Andalucía (19), y Castilla-León (20) se han llevado a cabo estudios mixtos económico-jurídicos y en otras comunidades autónomas se está justo empezando en esta preocupación comunitaria como es el caso de Galicia (21).

Cataluña (22) y Euskadi (23) cuentan ya con sendos libros blancos sobre el impacto que en todos los órdenes van a producirse como consecuencia del ingreso.

./.

Estos estudios suelen mostrarse, siempre, muy cautelosos respecto al impacto económico que el ingreso en la Comunidad puede tener sobre la Comunidad Autónoma pues existe un amplio consenso respecto a que los viejos clichés de efectos estáticos y dinámicos del comercio operan bastante mal en esta época en que los tipos de cambio flotantes alteran continuamente las situaciones de competitividad relativa de las producciones regionales y en que una buena parte de los efectos dinámicos dependen más de factores exógenos a la propia región (decisiones de inversión de multinacionales, innovaciones en la tecnología internacionalmente disponible, barreras al comercio en ciertos países, etc.) que del espíritu emprendedor de los potenciales inversores locales y de los gobiernos.

2. Los cursos, seminarios y becas

La inminencia del ingreso en la Comunidad Europea ha estimulado que se estén dando una pluralidad de acciones de formación en temas comunitarios en toda España.

Las Cámaras de Comercio han llevado a cabo muchas acciones de sensibilización en este sentido apoyándose en el Ministerio -hoy Secretaría de Estado- para las Relaciones con las Comunidades Europeas y en docentes universitarios locales.

Los análisis empezaron primeramente con una óptica nacional y lo máximo que sucedía es que los conferenciantes, fuera en Bilbao (24) o en Gerona (25), por poner dos ejemplos, hacían énfasis en las cuestiones más relevantes para los sectores económicos de mayor peso en la zona.

./.

Después se van a ir dando conferencias ya más directamente encaminadas a resaltar las cuestiones relevantes desde el punto de vista de una comunidad como, por ejemplo pasó con Valencia (26) o con Cataluña (27).

Después, algunos gobiernos de Comunidades Autónomas han promovido jornadas sobre cuestiones autonómicas en las cuales se ha analizado la problematica de la integración en la Comunidad (28).

En todo este período algunas Comunidades han estimulado la realización de cursos y han dotado becas para que graduados universitarios puedan ir a ampliar estudios comunitarios al exterior -básicamente al Colegio de Europa en Brujas- o a alguno de los Institutos de Estudios Europeos más caracterizados completando así la labor de formación impulsada por el Estado y, desde otra óptica, por la Asociación Española de Antiguos Stagiaires de las Comunidades Europeas.

En un futuro muy próximo tanto las empresas como las administraciones públicas central y autonómicas necesitaran de expertos en temas comunitarios y empiezan a darse acciones a este respecto.

El Patronat Català Pro-Europa impulsado por la Generalitat de Cataluña (ver infra) está subvencionando, en este sentido, un tercer ciclo en Estudios Europeos en la Universidad Autónoma de Barcelona al tiempo que ha traido a la Ciudad Condal los cursos que el Embajador Ullastres dirige en la Escuela Diplomática en Madrid.

./.

También algunos Colegios de Abogados y de economistas son activos en este campo.

3. La información sobre temas comunitarios.

La información sobre temas comunitarios se ha visto reforzada, a nivel de toda España desde que la Comisión de la Comunidad abriera en Madrid una Oficina de Información en enero de 1981 que, por ciertos problemas de status, no fué oficialmente inaugurada más que unos meses más tarde con presencia del vicepresidente de la Comisión L. Natali.

Tal Oficina, dirigida por G.P. Papa, se ha hecho cargo y ha renovado la revista Comunidad Europea que se venía publicando bajo dirección de J. Sans desde junio de 1965 en Bruselas y ha impulsado la creación de nuevos Centros de Documentación, en contacto con las Universidades y con las Comunidades Autónomas, en diversos puntos de España.

En este momento existen Centros de Documentación en Barcelona, Bilbao, Granada, Madrid, Murcia, Oviedo, Santiago de Compostela, Sevilla, Tenerife, Valencia, Valladolid y Zaragoza.

La inauguración de los últimos centros puestos en funcionamiento (Santiago, Murcia y Barcelona) han propiciado, además, la visita del Comisario Giolitti -encargado de la Política Regional- que ha aprovechado su estancia para estar en contacto con las autoridades autonómicas y para informar de las posibles líneas de colaboración con la Comunidad.

Entre estos centros los más activos son el de Sevilla que cuenta con el soporte financiero de la Junta de

./.

Andalucía y que edita el Boletín Semanal Europa/Sur y el de la Escuela Superior de Administración y Dirección de Empresas de Barcelona que ha propiciado la traducción al castellano y distribución por suscripción de La Carta Europea.

4. El seguimiento de las negociaciones de adhesión.

Aunque la Constitución establece en el art. 149,3º, que las relaciones internacionales con competencia exclusiva del Estado, los Estatutos de Autonomía han establecido que las Comunidades Autónomas tienen un cierto derecho de información sobre los tratados internacionales que se formulen o, aún, derecho a instar la negociación y conclusión de tratados.

Solamente los Estatutos de la Comunidad Valenciana y de la Rioja no mencionan tal derecho de las respectivas autonomías mientras que los Estatutos de Murcia (art. 12,2º), Canarias (art. 37, 1º), Navarra (art. 68) y Madrid (art. 33) explicítan el derecho a la información; los de Galicia (art. 7, 2º), Cantabria (art. 6, 2º), Castilla-La Mancha (art. 7, 2º), Baleares (art. 8,2º), Castilla León (art. 6, 2º) y Extremadura (art. 3, 3º) el derecho a instar del Estado la conclusión de tratados y convenios internacionales y los de Euskadi (art. 6, 5º), Cataluña (art. 27, 4º),Asturias (art. 8, 2º), Andalucía (art. 23, 1º y 3º) y Aragón (art. 40, 1 y 16 k) recogen dicho.

Pese a estas diferencias legales la realidad es que la Secretaría de Estado para las Relaciones con las Comunidades Europeas ha venido manteniendo reuniones de información con todas las Comunidades Autónomas no mirando las competencias estatutarias sino la capacidad de seguimiento de cada uno de los gobiernos autonómicos con una aproximación similar a la realizada respecto a Sindicatos, CEOE y organizaciones empresariales y Cámaras de Comercio.

./.

Hasta el verano de 1984 la Secretaría de Estado lleva celebradas 22 sesiones de seguimiento con Cataluña, 21 con Galicia, 18 con Andalucía, 14 con la Comunidad Valenciana, 13 con Euskadi, 10 con Madrid y con Asturias, 9 con Aragón y con Murcia, 8 con C-narias, Castilla-La Mancha, Castilla-León y Rioja, 7 con Baleares y con Extremadura y 2 con Navarra cuyo gobierno se ha organizado hace poco.

El grado de operatividad de tales reuniones varía de unos casos a otros y los temas de preocupación de los gobiernos de las Comunidades Autónomas dependen de la estructura económica subyacente.

La primera comunidad en cuanto a funcionamiento ha sido la Catalana con la cual los resultados son positivos (29). Con la Comunidad Valenciana -que no tiene reconocido el derecho de información por su Estatuto de Autonomía- las reuniones han sido positivas y en cambio Baleares ha expresado que renúncia a seguir manteniendo estas reuniones a pesar de su derecho estatutario a instar la negociación y conclusión de tratados.

5. Los contactos políticos internacionales de las Comunidades Autónomas.

Un aspecto que ha preocupado mucho al Estado Central ha sido el de los eventuales contactos políticos internacionales de las Comunidades Autónomas.

El criterio ha sido siempre, en este sentido, restrictivo y el Gobierno no ha dudado en hacer acompañar a los dirigentes autonómicos de personalidades del Gobierno más por espíritu de vigilancia que de colaboración.

./.

Pese a ello las Comunidades Autónomas han venido manteniendo contactos con sus homólogas del otro lado de las fronteras. Galicia con la zona norte de Portugal y Cataluña y Euskadi con las zonas del Sur de Francia.

Tales contactos -que pueden ampararse en el Convenio Europeo de 21 de mayo de 1980 sobre relaciones entre entidades territoriales limítrofes- han propiciado, por ejemplo la Conferencia de las Regiones Pirenaicas patrocinada por el Consejo de Europa y similar, en su enfoque, a la Conferencia del Arco Alpino y a la de Regiones Insulares Europeas (30).

En el caso de los contactos por canales CEE ha existido menos reticencia y así el Gobierno de la Generalitat pudo llevar a cabo un "Rencontre sur l'avenir des regions industrialisées européennes" en colaboración con la Comisión de las Comunidades Europeas y asistencia de representantes de regiones británicas, belgas, alemanas e italianas y con presencia en Bruselas de J. Pujol -presidente de la Generalitat-, R. Escuredo -entonces presidente de la Junta de Andalucía- visitó la Comisión Europea al frente de una Comisión andaluza en junio de 1983 y una Comisión mixta gobierno-parlamento de Cataluña encabezada por dos Consejeros mantuvo reuniones de información con la Comisión Europea en octubre de 1983.

En otro orden de cosas y a diferente nivel representantes de varias comunidades autónomas españolas participaron en la "Conferencia de las regiones de la Comunidad Europea y de los países candidatos a la adhesión", convocada en el Palacio de Europa de Strasbourg, del 25 al 27 de enero de 1984 y que abrió el Presidente del Parlamento Europeo.

./.

6. Las Unidades Administrativas creadas en las Autonomias para los temas comunitarios

El último y más perfeccionado estadio actual de acción comunitaria por parte de los gobiernos de las Comunidades Autónomas consiste en la creación de unidades administrativas u organismos especiales para seguir y tomar iniciativas en temas comunitarios.

Gran parte de las Comunidades llevan esta problemática desde las Consejerías de Industria (ejemplos de Asturias o de Castilla-La Mancha), de Economía (ejemplos de Baleares, Madrid, Castilla-León, Canarias o Valencia) o desde los servicios de Presidencia (Rioja, por ejemplo).

En el caso de Andalucía se ha establecido en diciembre de 1983 un "Programa Europeo" que depende de la Consejería de Economía y Planificación que mantiene programas de formación para funcionarios con el Centro de Documentación Comunitaria de la Universidad de Sevilla, que envía becarios al Colegio de Europa en Brujas y Stagiaires a los Servicios Comunitarios y que, en colaboración con la Fundación del Banco Exterior de España, publicó, en 1983, un libro que tiene en cuenta los aspectos de la integración en la Comunidad (31).

El equipo del Programa Europeo es, por otra parte, el encargado de preparar las reuniones de seguimiento de las negociaciones con la Comunidad con la Secretaría de Estado para las Relaciones con las Comunidades Europeas.

El Gobierno Vasco, por su parte, creó por Decreto 321/1984 de 26 de junio el Gabinete Técnico para Asuntos Relacionados con la Comunidad Económica Europea dependiente de la Vicepresidencia y estructurado en una sección jurídica y en otra económica.

Su estructura burocrática es reducida y su operatividad descansa en la estructura de las diferentes Consejerías y en asesores a título personal.

Su acción es preferentemente interna respecto a la acción de Gobierno.

Mayor énfasis en actuaciones de carácter público y hacía el exterior tiene el Patronato Catalán Pro-Europa creado por Decreto 237/1982 de 20 de julio de 1982,y que cuenta como patrones con el gobierno de la Generalitat de Cataluña, las tres universidades de Barcelona, ESADE, IESE, la Cámara de Comercio de Barcelona y las Cajas de Ahorros de Sabadell, Barcelona y Cataluña (32).

El Patronato Catalán Pro-Europa ha organizado actividades en Barcelona y otras poblaciones catalanas, en Madrid y en Bruselas.

En colaboración con la Universidad Autónoma de Barcelona ha organizado un tercer ciclo universitario de Estudios Europeos y -en abril de 1984- un coloquio sobre la financiación de las Comunidades Europeas que se pretende haya sido la primera experiencia de lo que debe convertirse en una especie de Universidad Anual Europea de Pascua.

El Patronato selecciona becarios y Stagiaires y da la base para el seguimiento de las negociaciones de adhesión a la Comunidad y para la especialización en temas comunitarios de funcionarios de los diversos departamentos del gobierno de la Generalitat.

Por otra parte organizó, con la Comisión Europea, un encuentro de Regiones Industriales Europeas en Bruselas (ver Supra).

./.

La última iniciativa del Patronato ha sido la organización de un seminario piloto en el que 2.000 maestros han recibido instrucción sobre temas comunitarios con objeto de que, en colaboración con la Dirección General de Bachillerato del Departamento de Enseñanza, pueda hacerse llegar un dossier sobre Europa -en la celebración, precisamente, del Día de Europa- a los 300.000 estudiantes de tal nivel en toda Cataluña.

La última Comunidad Autónoma hasta ahora, en crear una unidad especializada especificamente en temas europeos es Cantabria que acaba de establecer, en julio de 1984, la Oficina para Relaciones y Estudios del Mercado Común Europeo, vinculada a la Consejería de Presidencia.

Hay que decir, finalmente, a este respecto,que la no existencia de una unidad administrativa especial no prejuzga una menor preocupación por el tema comunitario como demuestra el caso, por ejemplo, de la Comunidad Valenciana con una excelente labor al respecto por parte del Servicio de Relaciones Institucionales y Comunidad Económica Europea, dentro de la Dirección General de Economia.

IV. LA ACCION COMUNITARIA DE LAS AUTONOMIAS EN LA ESPAÑA INTEGRADA EN LA COMUNIDAD EUROPEA

En el futuro no sólo las comunidades autónomas que hasta ahora se han venido preocupando más abiertamente del proceso de incorporación a Europa van a seguir ocupándose del tema sino que incluso las que no lo han hecho hasta ahora deberán tener en cuenta el impacto competencial, financiación del propio proceso autonómico y de impacto económico de las acciones regionales comunitarias que van a producirse y a las cuales se va a tener que hacer frente.

Es por ello que en las páginas siguientes se repasará, sucesivamente:

1. La futura ejecución de la normativa comunitaria por las Comunidades Autónomas.
2. El futuro de la financiación de las autonomías.
3. Las acciones comunitarias con efecto regional y su aprovechamiento por las Comunidades Autónomas espa-

1. La futura ejecución de la normativa comunitaria por las Comunidades Autónomas.

La complejidad en la delimitación exacta del régimen de distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas dibujado, a grandes rasgos, por la Constitución y los Estatutos de Autonomía hace difícil el planteo de la futura ejecución de la normativa comunitaria por las Comunidades Autónomas.

Las Comunidades Autónomas españolas tienen cuatro grandes facultades o títulos competenciales (33) de acuerdo con la terminología usada por la jurisprudencia constitucional y que son:

a) la decisión política general o decisión de política legislativa sobre un sector de materias que puede traducirse en un texto legislativo o no,

b) la legislación básica, o bases codificadas obligatoriamente en una norma de rango legal que orientan y delimitan la posterior concreción legislativa o reglamentaria sobre una materia,

c) la propia carencia de las normas básicas o legislación de desarrollo de las anteriores, legislación en la que los ámbitos de decisión y opción política devienen reducidos en función de la amplitud de las normas básicas y,

d) las decisiones sobre la ejecución de las anteriores fases legislativas.

Todos estos títulos competenciales se dan, en mayor o menor medida, en relación a las diferentes competencias de que disponen las Comunidades Autónomas. Es así como los estatutos califican las competencias autonómicas como:

a) Exclusivas plenas, cuando las cuatro facultades sobre una materia corresponden a la Comunidad Autónoma.

b) Exclusivas limitadas, cuando sólo las tres últimas corresponden a la Comunidad Autónoma.

c) Compartidas, si le corresponden las dos últimas, y

d) Concurrentes, cuando la Comunidad Autónoma ejecuta la normativa estatal.

Es este el contexto en el que va a inscribirse el proceso de adopción del acervo comunitario que, forzosamente, deberá tener incidencia sobre algunos campos en los que las Comunidades Autónomas han recibido ya traspasos de competencias, pues entrar en la Comunidad es participar de una nueva normativa y no sólo firmar un acuerdo internacional.

El impacto competencial dependerá del tipo de normas comunitarias de aplicación en cada área (reglamentos o directivas, por ejemplo) y del tipo y ámbito de las competencias asumidas por cada Comunidad Autónoma (34).

En relación a esta cuestión se ha dicho en ocasiones que la exclusividad en la competencia del Estado Central en materia de relaciones internacionales (art. 149, 3º de la Constitución) unido a la incorporación directa y automática de los tratados internacionales al ordenamiento interno una vez publicados válidamente (art. 96, 1º de la Constitución) conduciría a una expropiación de competencias autonómicas por parte del Estado Central.

En la cuestión concreta del ingreso de España a la Comunidad la cuestión no puede plantearse, empero, en estos términos puesto que el art. 93 de la Constitución prevee que mediante Ley Orgánica se podrá autorizar la celebración de tratados por los que se atribuya a una organización o institución internacional el ejercicio de competencias derivadas de la Constitución.

El problema se plantea a dos niveles:

a) El de la aplicación de las normas comunitarias con aplicabilidad directa (como por ejemplo los tratados y los reglamentos) que -en base a los principios del efecto directo dentro del territorio de los estados miembros reconocida por el Tribunal de Justicia de las Comunidades en numerosas sentencias β5) y el de primacía del derecho comunitario sobre los ordenamientos domésticos β6)- prevalecerán sobre las normas estatales y autonómicas hasta ahora vigentes -por mucho que las Comunidades Autónomas puedan pensar que sus intereses quedan, con ello, afectados en forma negativa-.

b) El del desarrollo normativo y puesta en vigor de normas de aplicación cuando la legislación comunitaria no sea self-executing en cuyo caso hay que tener muy presente que la mayoría de los estatutos de autonomía reconocen a las Comunidades Autónomas el derecho a ejecutar los tratados internacionales en las cuestiones referidas a sus competencias.

Es en esta segunda vía en que queda planteada la cuestión de las competencias de ejecución de la normativa comunitaria que le corresponda a cada comunidad autónoma en las áreas de sus respectivas competencias.

En este sentido y salvo los estatutos de Galicia, Cantabria, Rioja y Valencia que no incluyen tal capacidad autonómica, el resto de estatutos prevee la capacidad de cada comunidad autónoma para adoptar las medidas precisas para la ejecución en el propio territorio de los tratados y convenios internacionales en lo que afecta a materias de su competencia (Euskadi, art. 20, 3º; Cataluña art. 27, 3º; Asturias, art. 12,3; Andalucía, art. 23, 2º; Murcia, art. 12,2º; Canarias, art. 37, 2º; Castilla-La Mancha, art. 34; Aragón, art. 40, 2º; Navarra, art. 56,2º; Castilla-León, art. 28,7º; Baleares, art. 12,1º y Madrid, art. 33,2º).

Solamente en los Estatutos de Euskadi (art. 20,3º), Aragón (art. 39,2º) y Canarias (art. 45,2º), se hace explícita referencia a la cuestión en el marco de la integración a la Comunidad Europea o a los actos normativos de las organizaciones internacionales pero no cabe duda de que esta competencia está ya implícita en los anteriores textos sobre ejecución en el territorio de los tratados internacionales.

Así, pues, la aplicación de directivas comunitarias que exigen de desarrollos reglamentarios domésticos, requerirá el concurso normativo de las Comunidades Autónomas en las áreas que -en cada caso y según las competencias estatutarias- sean de la respectiva competencia.

Teniendo en cuenta las tiranteces que se podrían producir si el Estado Central tratara de armonizar tal desarrollo reglamentario en base al contenido del art.150,3º de la Constitución o a la vista del criterio restrictivo contra la armonización estatal manteniendo por el Tribunal Constitucional en la sentencia sobre el Proyecto de Ley Orgánica de Armonización del Proceso Autonómico de 10 de agosto de 1983, en que se dictó sentencia de inconstitucionalidad sobre el art. 4 de la LOAPA en el cual se decía "que las normas que el Estado dicte en ejercicio de las competencias que le reconoce el art. 149, 1º de la Constitución, prevalecerá sobre las normas de las Comunidades Autónomas" y sobre el art. 7, 1º en que se hacía obligatorio que las Autonomías se sujetaran a las normas reglamentarias estatales dictadas para dar cauce a ejecución de la legislación del Estado[87] parece del todo aconsejable [88] facilitar la participación de las Comunidades Autónomas en la elaboración y actuación del Estado en cuestiones comunitarias para evitar luego el rechazo de la norma cuando esta haya sido aprobada en las instancias supranacionales y vuelva desde Bruselas para ser aplicada en cada uno de los Estados miembros.

./.

Sin ello una o varias comunidades autónomas que no dictaran las disposiciones de aplicación para su propio territorio forzarían al Estado Central a dictar normas de aplicación para no caer en las responsabilidades internacionales a que de otra manera se incurriría.

Tal cuestión no tiene importancia solamente teórica pues está claro que no siempre la normativa comunitaria satisface a todos los intereses en presencia y pueden haber ciertas comunidades autónomas proclives a demorar la inobservancia de las normas cuya incidencia sobre su economía se estima no resultarán satisfactorias.

Esta es una cuestión que debe ser resuelta por normas internas antes de que se produzca la integración pues nuestra Constitución carece de los mecanismos de suplencia y salvaguarda del Estado Central de que disponía la Constitución republicana y por ello se podrían producir problemas con el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas que no admite que un estado pueda incumplir una directiva parcialmente a causa de un determinado reparto interno de competencias. En esta línea se decía en la Sentencia de 2 de febrero de 1982, asunto 73/81 Comisión Europea contra Reino de Bélgica, "la ejecución de directivas por medio de actos normativos de carácter regional es admisible desde el punto de vista del reparto que se estime oportuno de las competencias normativas a nivel interno, pero la cuestión es que el Estado miembro sea cual sea su estructura, es responsable ante la Comunidad.... y, a pesar, de las dificultades particulares de la situación institucional o política de un estado miembro, los plazos de ejecución señalados por la directiva no son susceptibles de prórroga y menos aún de derogación... a fin de que su ejecución sea asegurada de modo uniforme en toda la Comunidad Europea" (39).

El Tribunal Constitucional Español ha sentado, por su parte que "la cláusula de ejecución de los tratados por

la Comunidad Autónoma es lógica consecuencia de la organización territorial del estado, sin que pueda poner en peligro la unidad de interpretación que incumbe al Estado, único responsable internacionalmente de la ejecución de los tratados en que es parte... (40).

Todo lo hasta aquí dicho pone bien a las claras de manifiesto que el ingreso de España en las Comunidades Europeas plantea, desde ya, un reto importante para la administración de las Comunidades Autónomas: el de promover programas de formación de sus funcionarios adecuados a las exigencias comunitarias y el de reorganizar sus servicios administrativos en todas aquellas esferas de su competencia donde se prevea una colaboración entre las administraciones de los Estados miembros, las autonomías y las instancias comunitarias (41)

2. El futuro de la financiación de las autonomías.

Un tema que no ha merecido hasta ahora suficiente atención es el de la financiación de las autonomías cuando se participe en la Comunidad Europea.

Los cambios van a venir por la posibilidad de acceso, por parte de las Comunidades Autónomas, a los fondos comunitarios y no porque el ingreso en la Comunidad Europea deba suponer por sí mismo cambios en el sistema actual de financiación de las autonomías.

Desde el punto de vista de los ingresos y dejando al margen los régimenes especiales constituídos por los conciertos vasco (Ley de 13 de mayo de 1981) y de Navarra (Ley Orgánica de 10 de agosto de 1982), y el Régimen Fiscal Especial de Canarias consecuencia de la tradición puertofranquista existente desde 1852, y, de acuerdo con el artículo 157 de la Constitución, la financiación de las autonomías puede proceder de impuestos propios, impuestos cedidos por el Estado, recargos sobre impuestos cedidos y no cedidos,

participación en los impuestos estatales y -fuera de dicho marco- los emprestitos lanzados al mercado de capitales.

La ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas de 22 de septiembre de 1980 estableció, en su artículo 11 los impuestos que se ceden a las Comunidades Autónomas y que son:

- Impuesto sobre el patrimonio neto de las personas físicas.
- Impuesto sobre transmisiones patrimoniales y actos jurídicos documentados.
- Impuesto sobre sucesiones y donaciones.
- Impuesto general sobre las ventas en su fase minorista.
- Impuestos sobre consumos específicos salvo monopolios.
- Tasas sobre el juego.
- Impuesto sobre el Lujo que se recauda en destino haciéndose mención -en la disposición transitoria 3a. de la L.O.F.C.A.- que tal posible cesión será efectiva hasta tanto no entre en vigor el Impuesto sobre el Valor Añadido.

Junto a todo ello las Comunidades Autónomas reciben recursos a través del Fondo de Compensación Interterritorial que se distribuye por las Cortes Generales entre las zonas y entes que componen el territorio para gastos de inversión y de acuerdo con la renta regional, la tasa de emigración, el porcentaje de desempleo, la superficie territorial, el hecho insular y otros criterios.

En la Ley de Presupuestos Generales vigente para 1984, al Fondo se destinan 209.000 millones de pesetas cuyo reparto se realiza en base a los criterios fijados por el Consejo de Política Fiscal y Financiera y que en una distribución correspondienna a cien mil unidades

./.

monetarias hace corresponder a Andalucía 27.596,3 unidades seguido de Galicia con 10.141 unidades y en el extremo inferior Ceuta y Melilla con 234,7 y 229,5 unidades respectivamente correspondiendo a Madrid 5.406,3 unidades y a Cataluña 8.292,5 (42).

El total de los impuestos cedidos previsto por la Ley de Presupuestos para 1984 se eleva a 247.699 millones de los que 77.526 corresponden a impuestos ya cedidos a la Generalitat de Cataluña por la Ley 41/1981 y el resto a las cesiones que se efectúan en base a las 14 Leyes que desarrollan para cada comunidad la Ley General de Cesión de Tributos a las Comunidades Autónomas de 28 de diciembre de 1983.

Junto a todo ello las Comunidades Autónomas perciben en 1984 del Estado -en concepto de gastos de funcionamiento de sus órganos legislativos y de gobierno- 8.720 millones de pesetas.

La próxima adopción del IVA (consecuencia tanto de nuestras obligaciones de transparencia fiscal en frontera en el GATT como de nuestra obligación de armonización fiscal en la C E E pasará a dejar sin efecto una serie de impuestos: el de Tráfico de Empresas, el de Lujo, el de Bebidas refrescantes y el Impuesto de Compensación de Grávamenes Interiores y, en su tercer proyecto enviado a las Cortes fija un tipo de grávamen único del 11% lo cual plantea dudas sobre el futuro del impuesto de lujo, y ello tendrá incidencia sobre las autonomias receptoras de impuesto de lujo.

Con el ingreso a la Comunidad Europea el poder tributario de las Comunidades Autónomas no se va a ver afectado pues el grado de armonización y la necesidad afirmada por el Tribunal Constitucional en su sentencia 1/1982 de 28 de febrero de necesidad de

mantener el carácter unitario del mercado nacional y la unicidad del orden económico nacional indican claramente que es imposible que el grado español de armonización fuera inferior al comunitario.

Descontando la reducción de ingresos por la desaparición -salvo sorpresas- del Impuesto de Lujo la cuestión fundamental de financiación de las Comunidades Autónomas que queda planteada es la de la armonización que algunas autonomías deberán aceptar en cuanto a las ayudas industriales y de inversión que ahora están otorgando y que, de hecho, hacen aparecer zonas de España con tipos de intereses diferenciados a la hora de atraer actividad económica lo cual deberá quedar armonizado dentro del sistema comunitario en el futuro.

Junto a ello y por intermedio del Estado, las Comunidades Autónomas podrán obtener financiación para programas y proyectos -y téngase en cuenta que el marco de las competencias autonómicas, creado por el art. 148 de la Constitución, permite la suficiente imaginación- de los diferentes fondos comunitarios existentes : fondos CECA, Fondo Social Europea, Fondo Europeo de Desarrollo Regional, Banco Europeo de Inversiones, FEOGA, Nuevo Instrumento Comunitario y otros. Cabe recordar aquí que ya Canarias y Cataluña están recibiendo financiación comunitaria -bien que modesta- para acciones de regadío y de aprovechamiento energético de ríos pirenaicos.

Hay pues un amplio campo a recorrer aquí pero la posibilidad de obtener recursos dependerá (ver infra) de la capacidad técnica de las autonomías para plantear correctamente las peticiones en el contexto de los oportunos planes regionales.

./.

Pese a estas consideraciones, el tema global y profundo es que el sistema de financiación de las autonomías está en estos momentos pendiente de una profunda revisión ante el agobio presupuestario al que se ha llegado en las Comunidades Autónomas con más competencias asumidas (43) y su solución no pasa tanto por el ingreso o no en la C.E.E., cuanto por una mejor relación entre el Estado y los Gobiernos Autónomos o por la definición de unos mejores mecanismos financieros para evitar el continuo parcheo de los déficits que actualmente se está produciendo.

./.

3. Las políticas comunitarias con efecto regional y su aprovechamiento por las Comunidades Autónomas españolas

A. El planteamiento del Problema regional en la Comunidad ampliada

En el ámbito comunitario suele hacerse énfasis en la existencia de cinco tipos de regiones diferentes que necesitan de la adopción de medidas de carácter regional.

a) Las regiones esencialmente rurales y con bajos niveles de productividad en su escasa industria. Los ejemplos que suelen darse respecto a este tipo de regiones son el Mezzogiorno y el Sudoeste francés.

b) Las regiones de antigua industrialización con predominio de sectores absoletos o sectores en crisis y pérdida de empleos bien por la disminución global de la demanda (siderúrgia, carbón, ...), bien por la competencia acrecentada consecuente a la irrupción en los mercados internacionales de las producciones de nuevos países productores con niveles salariales muy bajos (construcción naval, textil, ...).

c) Zonas de excesiva concentración urbana y con los problemas consecuentes a tal situación (París, Londres, ...).

d) Zonas periféricas que padecen de altos costes de transporte.

e) Zonas fronterizas interiores y exteriores que han visto roto su mercado natural por la existencia de fronteras que dificultan el tráfico en ambas direcciones, por las barreras que aún caracterizan los intercambios intracomunitarios transfronterizos y los intercambios con zonas de fuera de la Comunidad.

Ello explica que tanto el primer (44) como el segundo (45) informe sobre la situación socieconómica de las regiones de la Comunidad se haya fijado en dos indicadores dispares pero conjuntamente muy significativos para determinar la situación de una región: su renta, y su población activa y desempleada.

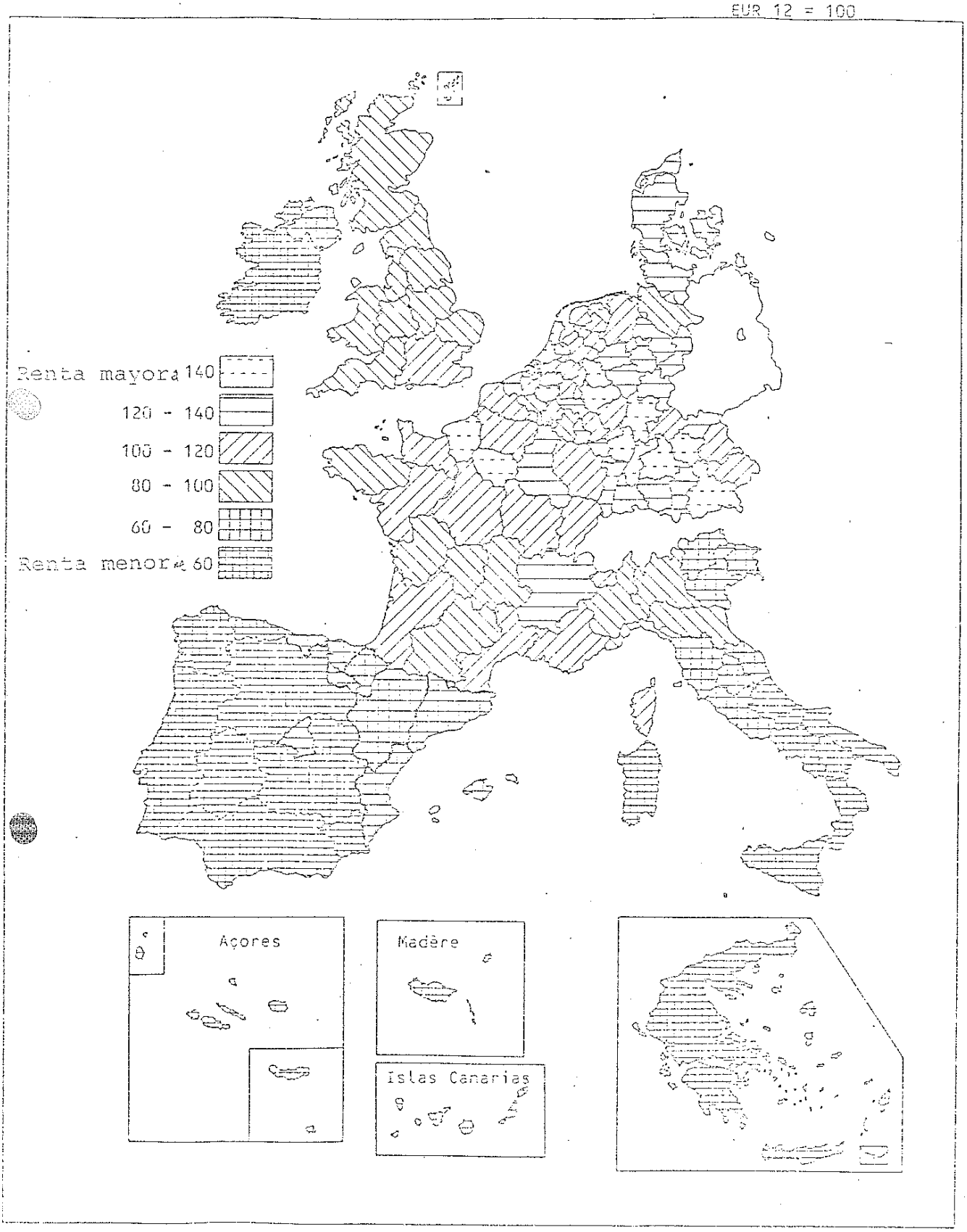
En este segundo de dichos informes, la Comunidad dedica ya unas páginas a las disparidades regionales en la Comunidad a doce en donde se sigue con la preocupación global sobre la agravación por la ampliación de los desequilibrios regionales en la Comunidad que ya se expresara en el "Fresco sobre la ampliación" al hacerse énfasis en que (46) en ausencia de políticas regionales de envergadura los importantes desequilibrios regionales tendrán tendencia a aumentar.

Según el diagnóstico de entonces, la ampliación de la Comunidad intensificará las corrientes de intercambios entre la Comunidad actual y los nuevos miembros y dará un nuevo estímulo al crecimiento económico pero el peligro es que ello pueda beneficiar más a las regiones desarrolladas -cuyo tejido económico es más dinámico para mejor explotar las posibilidades de un mercado ampliado, con lo cual la liberalización de los intercambios podrá conducir -en ausencia de medidas correctoras adecuadas- a poner en peligro la continuación del proceso de desarrollo de un cierto número de regiones débiles de la Comunidad ampliada con toda una secuela posible de fuertes disparidades en el nivel de vida e importantes migraciones interiores hacía regiones ricas.

Los datos del problema, en términos del segundo Informe Regional de la Comunidad son bien claros. La ampliación de la Comunidad a España y a Portugal no aumenta el PIB comunitario más que el 8% mientras que su población global se aumenta en un 18% y dobla, practicamente, la población de las regiones más débiles de la Comunidad. El

DISPARIDADES REGIONALES DE RENTA EN LA COMUNIDAD A DOCE

EUR 12 = 100



Fuente: Commission des Communautés Européennes: Les Regions de l'Europe,Deuxième Rapport Periodique sur la situation et l'evolution socio-economique des régions de la Communauté. Doc. mimeo COM(84) 40 final/2 de 4 de abril de 1984.

número de los empleados en la agricultura va a aumentar en un 37% contra un 14% solamente el de empleados en la industria. El producto agrícola aumenta, por su parte en un 24% y el de la industria en poco más del 6%.

Según la estimación de la Comisión, el PIB por habitante se situaba en 1981 para España al 59% del promedio comunitario a DOCE y para Portugal al 30% contra 73% para Italia, 58% para Irlanda y 45% para Grecia. Entre 1965 y 1981 la disparidad regional en términos de PIB por habitante sólo ha sufrido una ligera disminución en España.

En una Comunidad a DOCE las regiones en las cuales el PIB por habitante será inferior al 60% de la media comunitaria suponen casi el 20% de la población total comunitaria (o sea 60 millones de habitantes de un total de unos 325), entre los que figura la población de Portugal, Grecia, Irlanda, el Mezzogiorno italiano y más de la mitad de España.

Las regiones cuyo PIB por habitante se sitúa entre el 60% y el 80% de la media europea suponen el 17% de la población. Se trata de Irlanda del Norte, de las regiones del Centro y Noreste italiano y del resto de España. (Ver Mapa).

Todo ello comporta, en suma, que la Comunidad a DOCE resulta más heterogenea que la Comunidad actual con un aumento considerable de zonas atrasadas y, en ciertos casos, con zonas cuya industria debe hacer frente a problemas de reestructuración y modernización y, finalmente, un aumento importante del número de regiones confrontadas a una presión demográfica importante y a un desempleo y subempleo notables.

Ante toda esta situación una aproximación liberal al desarrollo comunitario diría que con la integración se deben potenciar los elementos de creación de riqueza (47) pero la teoría y la práctica de la política europea (48) se inclina por la potenciación de las políticas de redis-

tribución regional precisas para reducir los desequilibrios regionales y para potenciar el desarrollo de las regiones atrasadas.

B. Las políticas comunitarias de incidencia regional.

No es este el marco, desde luego, para un análisis profundo de lo que son las acciones y políticas de la Comunidad Europea con impacto regional pues hay que tener en cuenta que una gran parte del acervo comunitario tiene un impacto diferenciado sobre las regiones teniendo en cuenta sus características estructurales, el mayor o menor peso de lás producciones agrarias más protegidas, los programas sociales o regionales que puedan contar con el apoyo del Fondo Social Europeo, del Fondo Europeo de Desarrollo Regional u otra financiación comunitaria, etc.

Sería desafortunado creer que es sólo la política regional la que puede tener incidencia al respecto pues de hecho el sistema presupuestario comunitario muestra que es a través de la agricultura como se abre el camino hacia más recursos comunitarios viniendo las políticas social y regional a continuación (Ver cuadro).

El mayor peso de los recursos agrícolas se creía -en principio- que tendría un efecto regionalmente reequilibrador aunque la realidad ha sido muy otra al resultar que han sido zonas ricas y con una agricultura más capitalizada las que han podido sacar mayor provecho de las medidas de apoyo agrícola.

./.

PREVISIONES DE GASTOS OPERATIVOS EN EL PRESUPUESTO COMUNITARIO PARA 1984

	Millones ECU	%
FEOGA garantía	16.500	65,06
FEOGA orientación y acciones estructurales agrícolas.	675,1	2,66
Pesca	112,4	0,44
Política Regional	1.454,8	5,74
Política Social	1.644,4	6,48
Investigación, Inversión	509,6	2,01
Política energética	640,7	2,53
Información e innovación	23,2	0,09
Industria, Mercado interior	61,9	0,24
Transportes	504,8	1,99
Cooperación al desarrollo	897,2	3,54

FUENTE: Commission des Communautés Européennes: Dix-septième Rapport Général sur l'activité des Communautés Européennes, Bruselas, 1984.

En cuanto a la ayuda a las producciones agrícolas y teniendo en cuenta su capacidad global en aumentar las rentas de los agricultores según sea la eficiencia de los mecanismos de sostenimiento interior de precios, medidas de protección exterior y relación de precios Mundo/Comunidad -a reserva de lo que puedan suponer los montantes compensatorios monetarios que interfieren gravemente la libre circulación de productos agrícolas entre los países con monedas a la baja y al alza- el Fondo Europeo de Orientación y Garantía Agrícolas (FEOGA) juega un papel importante teniendo en cuenta los recursos financieros que moviliza.

No todas las producciones agrarias gozan de un nivel similar de ayudas comunitarias por lo que son las regiones especializadas en productos relativamente más ayudados los que más provecho sacan de los mecanismos de la Política Agraria Común (PAC).

Las producciones de mayor a menor intensidad de la ayuda son, de acuerdo con la ponderación efectuada por la Comisión Europea, los cereales y el aceite de oliva (nivel 1,000), la remolacha azucarera (0,875), los productos lácteos (0,750), las semillas oleaginosas y el tabaco (0,625), la carne bovina y vacuna (0,500), la carne de cerdo, huevos y aves (0,375), el vino (0,250) y las frutas y legumbres (0,125),(49).

Para el caso específico de la incorporación de España a la Comunidad la Comisión ha previsto que España recibirá un total de 1.350 millones de ECUs del FEOGA garantía de los cuales 650 el sector aceite de oliva y, en el otro extremo, solamente 65 millones el sector de frutas y hortalizas (50).

./.

La gestión de las diferentes organizaciones comunes de mercado es realizada por organismos nacionales que se ajustan a la normativa comunitaria y a la nacional. Tales organismos nacionales son hoy cuarenta y cuatro en toda la Comunidad Europea siendo una cuestión de puro derecho interno el determinar cuáles son los organismos de ejecución de la PAC. Sólo en la presentación de proyectos del FEOGA-orientación la intervención del Estado miembro es preceptiva.

La política agraria es la mejor dotada presupuestariamente pero ello no implica que otros capítulos del acervo comunitario no tengan o no vayan a tener un impacto cierto sobre las rentas y la posición económica relativa de cada región.

La unión aduanera, con la libre circulación de mercancias y la adopción del Arancel Exterior Común, supone unos parámetros específicos cuya adopción por nuevos países miembros tiende a disminuir a corto plazo las rentas de las regiones industriales con aranceles actualmente altos pero debe esperarse que, a largo, dinamice a la industria haciéndole aprovechar los efectos dinámicos de la integración (51).

El acceso al Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER), al Fondo Social (FSE) previsto en el art. 123 del Tratado C.E.E., a los recursos del Banco Europeo de Inversiones, a las ayudas financieras del art. 56 del Tratado CECA y la participación al Comité de Política Regional son cuestiones de ámbito gubernamental hasta tal punto que se ha llegado a decir que las autoridades regionales son las grandes ausentes de la política regional comunitaria.

./.

Esta ausencia queda tanto más clara si se considera que es a los Estados miembros a quienes incumbe el comunicar a la Comisión los programas de desarrollo regional de cada zona y en las propuestas de modificación de los mecanismos comunitarios de política regional presentados por la Comisión al Consejo en quese ampliaría la sección fuera de cuota hasta el 20% de los recursos del FEDER, en que deben potenciarse las denominadas operaciones integradas de desarrollo con participación simultánea de diversos fondos comunitarios y en que se iría substituyendo la filosofía de financiación de proyectos individuales por un sistema de programas con proyectos coordinados son los Estados miembros los que deben dar garantías respecto a la utilización coordinada de las ayudas comunitarias, las aportaciones estatales y la propia gestión administrativa a llevar adelante y no las autoridades regionales.

La Comisión Europea, pese a ello es consciente de que no se puede marginar a las autoridades regionales de la realización de la política regional y es por ello que en sus propuestas de 1981 ha hecho enfasis en que los programas de desarrollo regional deben ser elaborados en estrecha colaboración con las autoridades regionales interesadas pudiendo, además, recibir las autoridades regionales los importes de las ayudas acordadas por la Comisión ante la petición de la autoridad estatal cuando sean ellas las responsables directas de la realización de las obras de infraestructura que se esté financiando.

C. Las Comunidades Autónomas Españolas y las acciones regionales comunitarias

La Comunidad presenta hoy importantes disparidades

y problemas regionales que van a verse agravados con la ampliación. En España las diferencias entre las Comunidades Autónomas son hoy notables.

Ante esto y a diferencia de lo que supondría un enfoque liberal, la Comunidad se propone ampliar sus mecanismos de ayuda regional para corregir esta situación.

La cuestión es, sin embargo, que para sacar ventaja de los mecanismos de acción regional en vigor hay que conocerlos bien y redactar los proyectos que permitan aprovecharse de ellos en la mayor medida de lo posible tal como la experiencia de Grecia ha demostrado.

Teniendo en cuenta que muchas de las competencias asumibles por las Comunidades Autónomas (art. 148 de la Constitución) comportan acciones financiables por las medidas regionales comunitarias (ordenación del territorio, urbanismo y vivienda, obras públicas, infraestructura de transporte, cuestiones de desarrollo agrario y protección del medio ambiente, aprovechamientos hidráulicos y regadíos, asistencia social, sanidad e higiene, etc.), las Comunidades Autónomas deberán plantear proyectos que puedan acogerse a los fondos comunitarios en el cuadro del marco de referencia que suponen los programas de desarrollo regional que definan las intenciones y compromisos de las autoridades públicas en materia de desarrollo o reconversión de una región y que permiten una mejor apreciación -por la Comunidad- de los proyectos presentados al concurso del Fondo Europeo de Desarrollo Regional de acuerdo con su reglamento de 1975 revisado en 1980. Una primera serie de programas de las regiones comunitarias se presentó ya en 1977 (52) y la serie actual cubre el período de 1981-85 para todas las zonas comunitarias que puedan beneficiarse de la acción regional.

El antiguo Ministerio de Economía y Comercio español inició, como se ha mencionado, una serie de Programas Económicos Regionales e través de su Dirección General de Planificación para facilitar al Estado avances en la línea marcada por el art. 131 de la Constitución que establece la posibilidad de planificar la actividad económica general para atender a las necesidades colectivas, equilibrar el desarrollo regional y sectorial y estimular el crecimiento de la renta y de la riqueza y su más justa distribución.

En la medida en que el sistema institucional previsto en la Constitución y la colaboración entre Comunidades Autónomas y Estado al respecto no ha llegado a configurarse suficientemente sólo dos PER han sido publicados: el de Extremadura (PEREX) y el de Castilla-La Mancha (PERCAM) habiéndose elaborado también en esta primera fase el de Canarias (ver supra).

La falta de base jurídica -teniendo en cuenta la progresiva asunción de competencias de planificación regional en cada autonomía y el hecho de que no se ha constituído el Consejo de Planificación previsto por el artículo 131 de la Constitución- ha motivado que tales planes hayan sido ineficaces.

A partir de aquí ha quedado un vació que la actuación de las Comunidades Autónomas aún no ha llenado satisfactoriamente a pesar de los planes en marcha (ver supra) que se adaptan hasta hoy poco para llegar a la estructura marcada -mínimamente- por la Comunidad Europea (53), para acceder a los recursos comunitarios de acción regional.

En este terreno hay también, pues, un campo de responsabilidad para las Comunidades Autónomas que debería cubrirse con urgencia para lo cual sería también preciso, además, el desarrollo de los preceptos

./.

constitucionales sobre planificación que no están aún legislados.

V. RESUMEN Y CONCLUSIONES

Comenzados, ambos, en 1977 los procesos de formación del Estado de las Autonomías y de incorporación como miembros plenos a la Comunidad Europeos tienden a configurar una España muy diferente a la que ha venido siendo tradicional desde los puntos de vista políticos y económico.

En todo este contexto y además de las acciones desarrolladas por el Estado para un mejor acoplamiento a la realidad Comunitaria, las Comunidades Autónomas -unas en mayor escala que otras- están llevando a cabo una acción comunitaria para estudio de las implicaciones que tendrá el proceso de ingreso a la Comunidad, para formar a especialistas y para informar al tiempo que efectúan, con el Estado, el seguimiento de las negociaciones de ingreso a la Comunidad Europea y que mantienen, directamente, algunos contactos internacionales para mejor familiarizarse con la realidad europea.

Todo ello es efectuado por órganos administrativos de las Comunidades Autónomas y hasta, en algunos casos, por entidades especializadas creadas al respecto.

Todo este bagaje de acercamiento a la realidad comunitaria debe facilitar la futura ejecución de la normativa comunitaria por parte de las comunidades autónomas en el ámbito de sus respectivas competencias, aprovecharse de las renovadas posibilidades de financiación de las autonomías por aporte de recursos comunitarios y sacar partido de todas las políticas comunitarias con efecto regional y que no son sólo la política estrictamente denominada regional.

./.

Todo ello da nuevas responsabilidades a las Comunidades Autónomas españolas con vistas a preparar programas y proyectos financiables con recursos comunitarios y les obliga a un renovado esfuerzo para que, en el ámbito de sus respectivas competencias, se aprovechen al máximo las posibilidades abiertas por la futura participación de España en la Comunidad Europea.

VI. NOTAS BIBLIOGRAFICAS

(1) E. García de Enterría et al.: Informe de la Comisión de expertos sobre Autonomías, Madrid, Presidencia del Gobierno, Centro de Estudios Constitucionales, 1981.

(2) Javier de Burgos: España: por un Estado Federal, Barcelona, Argos-Vergara, 1983.

(3) Secretaría de Estado para las Relaciones con las Comunidades Europeas: Las negociaciones para la adhesión de España a las Comunidades Europeas: Situación y Perspectivas, Madrid, Consejo Superior de Cámaras de Comercio, Indústria y Navegación de España, 1984.

(4) J.L. Sampedro (Dir.): Perfiles Económicos de las Regiones Españolas, Madrid, Sociedad de Estudios y Publicaciones, 1963.

(5) J.R. Lasuén: Política Regional en pags. 153 y sig. de M. Alonso García et al.: España ante la integración Económica Europea, Barcelona, Ariel para las Cámaras Oficiales de Comercio y Navegación y de Indústria de Barcelona, 1966.

./.

(6) F. Granell (Coord.): Catalunya, Regió Europea, en pags. 177 y sig. del libro editado por el Colegio de Economistas de Cataluña recogiendo las ponencias presentadas al Primer Congreso de Economía y Economistas de Catalunya celebrado en Barcelona del 24 al 26 de mayo de 1979.

(7) Caja Laboral Popular: La Economía Vasca y el Mercado Común, Mondragón, 1980.

(8) Ministerio de Economía y Comercio en colaboración con la Junta Regional de Extremadura: Programa Económico Regional de Extremadura 1982-84, Madrid, enero, 1982.

(9) Ministerio de Economía y Comercio en colaboración con la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha: Programa Económico Regional de Castilla-La Mancha 1982-84, Madrid, abril, 1982.

(10) G. Saenz de Buruaga: Hacía una nueva política regional en España, en pags. 757 y sig. del Vol. I del Libro de R. Acosta et al.: La España de las Autonomías, Madrid, Espasa Calpe para el Banco de Bilbao, 1981.

(11) A. Remiro Brotons: La actividad exterior del Estado y las Comunidades Autónomas, en pags. 355-377 de M. Ramírez (ed): Estudios sobre la Constitución Española de 1978, Zaragoza, Ed. Pórtico, 1979.

(12) O. Casanovas y J.A. González Casanova: Phenomène Regional et Integration, pags. 121-134 del Libro de la Universidad de Bruselas conteniendo las ponencias presentadas al Coloquio l'Espagne et les Communautes Européennes (mayo 1979).

./.

(13) E. Ruiloba: Las competencias económicas del Estado y de las Comunidades Autónomas ante el futuro ingreso de España en el Mercado Común Europeo, en pags. 391-482 de E. García de Enterria et al.: La distribución de competencias económicas entre el poder central y las autonomías territoriales en el derecho comparado y en la Constitución Española. Madrid, Instituto de Estudios Económicos, 1980.

(14) Constitución, Comunidades Autónomas y Derecho Internacional, ponencias presentadas a las VI Jornadas de Profesores de Derecho Internacional y Relaciones Internacionales celebradas en Santiago de Compostela en junio de 1981, Xunta de Galicia, 1982.

(15) F. Granell: La opción CEE para la economía canaria, Las Palmas, Cámara de Comercio, 1979.

(16) J.A. Bayno et al: Islas Canarias/Mercado Común, Las Palmas, Banco Exterior de España/Junta de Canarias, 1980.

(17) S. Musto: Las Islas Canarias y las Comunidades Europeas, Berlín, Instituto Alemán de Política del Desarrollo, 1981.

(18) P. Schwarz e I. Martín Castellá: Canarias ante la CEE: el Camino de la Libertad, Madrid, Fundación Cánovas del Castillo, 1983.

(19) R. Illescas (Dir.): Andalucía y la Comunidad Europea, Aspectos Relevantes, Sevilla, Instituto de Desarrollo Regional,1981.

(20) J. Villaverde Castro (Dir.): La Economía Castellano-Leonesa ante la incorporación española a las Comunidades Europeas, Valladolid, Cámaras de Comercio de Castilla y León, 1983.

(21) C.E. Díaz López y L. de la Rasilla (eds): Galicia: Autonomía e Integración, Madrid, Centro de Estudios Autonómicos y de Integración, 1984.

(22) Generalitat de Catalunya: Llibre Blanc sobre la repercussió econòmica a Catalunya de l'entrada d'Espanya a les Comunitats Econòmiques Europees, Barcelona, Generalitat, 1982.

(23) Gobierno Vasco: Euskadi en la Comunidad Econòmica Europea: Informe sobre la incidencia en Euskadi de la adhesión de España a la Comunidad Económica Europea, Vitoria-Gasteiz, Gobierno Vasco, 1984.

(24) Universidad Comercial de Deusto: España-Mercado Común, simposio celebrado los días 16 y 17 de abril de 1970, Num. Extraordinario Agosto 1970 del BOLETIN DE ESTUDIOS ECONOMICOS.

(25) F. Granell: Espanya i el Mercat Comú, Girona, Cambra de Comerç i Indústria, 1970.

(26) J. Mafé, F. Mas y A. Rico: La industria del país Valencià davant la integració europea, Valencia, Reial Societat d'Amics del País, 1980.

(27) J. M. Figueras: L'empresa catalana front la nostra integració a la C.E.E., Barcelona, COCIN, 1979.

(28) F. Granell (Coord.): Integraciones económicas supranacionales, área de las I Jornadas de Estudios Socioeconomicos de las Comunidades Autónomas celebradas en Abril 1980 y publicado por la Junta de Andalucía y el Instituto de Desarrollo Regional en 1982.

./.

(29) F. Granell: Las Comunidades Autónomas y la negociación para el ingreso de España en la Comunidad Europea, en pag. 815 y sig. de la REVISTA DE INSTITUCIONES EUROPEAS, sept-dic. 1982.

(30) M. Bernad: La preparación de la Conferencia de las Regiones Pirenaicas, en pags. 235 y sig. de Constitución, Comunidades Autónomas y Derecho Internacional, Santiago, Xunta de Galicia recogiendo los textos de las VI Jornadas de Profesores de Derecho Internacional y Relaciones Internacionales, 1982.

(31) Junta de Andalucía/Banco Exterior de España: Claves para el Desarrollo Económico de Andalucía, Madrid, Fundación B.E.E., 1983.

(32) Patronat Català Pro-Europa, Memòria, juliol 1982-Desembre 1983, Barcelona, 1984.

(33) J.C. da Silva: El orden jurídico europeo y la Comunidad Autónoma del País Vasco, en pags. 689-740 de Euskadi en la Comunidad Económica Europea, Vitoria Gasteiz, Gobierno Vasco, 1984.

(34) V. Abellán (Coord.): la integración de España en la Comunidad Europea y las competencias de las Comunidades Autónomas, Barcelona, Asociación para el Estudio del Derecho Europeo y Generalitat de Cataluña, Vol. en prensa.

(35) Sentencia de 5 de febrero de 1963, Asunto 26/62, Van Gend and Loos contra la Administración fiscal Holandesa, Recueil Tribunal Europeo 1963, Vol. IX, pags. 1 y sig.

(36) Sentencia de 15 de julio de 1964, Asunto 6/64, Costa contra E.N.E.L., Recueil Tribunal Europeo, 1964, Vol. V, pags. 1149 y sig.

./.

(37) J. M. Armero: Autonomías y Política Exterior, Madrid, Instituto de Cuestiones Internacionales, 1983.

(38) A. Remiro Brotons: La Acción Exterior del Estado, Madrid, Tecnos, 1984.

(39) Sentencia de 2 febrero 1981, Asunto 73/81, Comisión Europea contra Reino de Bélgica, Recueil Tribunal Europeo, 1982, Vol. II, pags. 189 y sig.

(40) Boletín de Jurisprudencia Constitucional nº 15 (1982)

(41) V. Abellán: Libre circulación de personas en la C.E.E. y competencias de las Comunidades Autónomas, trabajo incluído en el libro mencionado en la nota 34.

(42) El proceso de cesión de tributos a las Comunidades Autonónomas en pags. 63-78 del núm. 24 (primer trimestre de 1984) del BOLETIN DEL CIRCULO DE EMPRESARIOS.

(43) J. Pujol: La financiación de las autonomías, Conferencia pronunciada en el Colegio de Economistas de Cataluña, Barcelona, 21 de junio 1984.

(44) Commission des Communautés Européennes: Les Regions de l'Europe: Premier Rapport Periodique sur la situation économique et sociale des régions de la Communauté, transmis au Conseil par la Commission le 12 décembre 1980, Luxemburgo, Oficina de Publicaciones de la CE, 1981

(45) Commission des Communautés Européennes: Les Regions de l'Europe: Deuxième Rapport Periodique sur la situation et l'evolution socio-economique des régions de la Communauté, Bruselas, mimeo, COM (84) 40 final/2, 4 abril 1984.

(46) Commission of the European Communities: Enlargement of the Community: General Considerations, Transitional Period and Institutional Implication Economic and

(47) J. B. Douges.: Ponencia sobre las Repercusiones para España de la ampliación de la Comunidad en el Seminario del Movimiento Europeo, Barcelona, julio 1984.

(48) D. Pinder: Regional Economic Development and Policy. Theory and Practice in the European Community, Londres, Allen & Unwin, 1983.

(49) Commission des Communautés Européennes: Indicateur regional de l'intensité du soutien de la PAC, en pags. 211 y sig. de Les Regions de l'Europe, Premier Rapport Periodique sur la situation économique et sociale des Regions de la Communauté, Bruxelles, 1981.

(50) Incidencia financiera del ingreso de España en la CEE en el núm. 63 (10 oct. 1983) de LA CARTA EUROPEA.

(51) F. Granell: El impacto de la integración en las Comunidades Europeas sobre las balanzas de pagos interregionales y sobre las rentas regionales españolas, en pags. 107-120 de INFORMACION COMERCIAL ESPAÑOLA, marzo 1981.

(52) Commission des Communautés Européennes: Les programes de développement regional, Bruxelles, Collection Programmes, 1979.

(53) F. Archibugi: Principi de pianificazione regionale, vols. I (metodos y objetivos) y II (Programas y Evaliación), Milano, Franco Angeli, ed., 1982.

- - - - -